Background Paper **BP-250E**

OCCUPATIONAL PENSION PLANS: SELECTED POLICY ISSUES

June Dewetering
Economics Division

February 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

-00318/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

ç Minister of Supply and Services Canada 1991

Cat. No.

ISBN

YM32-2/250E
0-660-14100-0

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

ABSTRACT

INTRODUCTION 1

THE LEGAL FRAMEWORK FOR OCCUPATIONAL PENSION PLANS 2

COVERAGE 3

DEFINED BENEFIT AND DEFINED CONTRIBUTION PLANS 4

A. Defined Benefit Plans 5
B. Defined Contribution Plans 6

CONTRIBUTORY AND NON-CONTRIBUTORY PLANS 7

VESTING, LOCKING-IN AND THE PORTABILITY OF PENSION CREDITS 7

A. Vesting and Locking-In 7
B. The Potential Benefits of Earlier Vesting 9
C. The Potential Costs of Earlier Vesting 10
D. The Potential Benefits of Enhanced Portability 11
E. The Potential Costs of Enhanced Portability 12

INFLATION PROTECTION 14

PENSION FUND SURPLUSES 17

A. The Ownership Question 17
B. Contribution Holidays 20
C. Withdrawals 20

SURVIVOR BENEFITS 21

CONCLUSION 23

BIBLIOGRAPHY 24

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ABSTRACT

Statistics Canada data indicate that, at the beginning of 1988, the approximately 4.8 million Canadian workers participating in occupational pension plans represented 44.9% of all employed paid workers. Such plans constitute the second tier of the Canadian retirement income system. The first tier includes various government-operated sources of retirement income, such as Old Age Security and Guaranteed Income Supplement benefits, and payments from the Canada/Quebec Pension Plan. Individual retirement savings, through such mechanisms as Registered Retirement Savings Plans and home ownership, comprise the third tier.

This paper examines selected aspects of occupational pension plans, focusing on the jurisdictional and legal framework, the coverage of the labour force in terms of employees who may participate and various eligibility conditions, types of plans, and the vesting, locking-in and portability of pension credits. Also discussed are inflation protection and the related issue of pension surpluses, as well as survivor benefits.

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

OCCUPATIONAL PENSION PLANS: SELECTED POLICY ISSUES

INTRODUCTION

Occupational pension plans represent the second tier of the Canadian retirement income system. The first tier includes various government-operated sources of retirement income, such as Old Age Security and Guaranteed Income Supplement benefits and payments from the Canada/Quebec Pension Plan. Individual retirement savings, through such mechanisms as Registered Retirement Savings Plans and home ownership, comprise the third tier.

Statistics Canada data indicate that, at the beginning of 1988, the approximately 4.8 million Canadian workers participating in occupational pension plans represented 44.9% of all employed paid workers. Of the 21,239 plans to which these workers belonged, the number of public sector pension plans accounted for 4.5%, but covered 44.8% of total plan participants. In comparison, the 20,276 private sector plans, covering 55.2% of total plan members, represented 95.5% of the total number of plans.

This paper will examine selected aspects of occupational pension plans, focusing on the jurisdictional and legal framework, the coverage of the labour force in terms of employees who may participate and eligibility conditions, types of plans, and the vesting, locking-in and portability of pension credits, as well as inflation protection and the related issues of pension surpluses and survivor benefits; some mention will also be made of female participation in occupational pension plans.

Unless otherwise indicated, all data are from the Statistics Canada publication, *Pension Plans in Canada 1988*.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE LEGAL FRAMEWORK FOR OCCUPATIONAL PENSION PLANS

Partly because occupational pension plans are an integral component of the Canadian retirement income system for many labour force participants, the federal government and most provincial governments have implemented legislation to protect the rights of occupational pension plan members and to impose minimum standards for such issues as eligibility, vesting, locking-in and survivor benefits.

The regulation of pension standards is essentially through provincial legislation governing the pension plans applicable to employees who report for work in a specific province. Where an employer operates a plan in more than one province, the appropriate pension regulatory authorities have determined that the authority of the province where most plan members report for work will assume responsibility for both the registration of the plan and the supervision of compliance with all of the applicable legislative requirements.

Pension standards legislation was first enacted in Ontario, following the appointment of the Portable Pension Committee in 1963. At that time, the Ontario government's main concerns were to preserve pensions for mobile workers and to fulfill pension "promises." Similar legislation followed in several other provinces and in the federal jurisdiction, and was proclaimed in effect as follows:

Ontario - 1 January 1965
Quebec - 1 January 1966
Alberta - 1 January 1967
Federal - 1 October 1967
Saskatchewan - 1 January 1969
New Brunswick - 1 September 1973
Manitoba - 1 July 1976
Nova Scotia - 1 January 1977
Newfoundland - 1 January 1985.

Several jurisdictions have since amended their original pension standards legislation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

British Columbia alone has no legislation related to occupational pension plans. In Prince Edward Island, legislation received Royal Assent on 26 April 1990, but has yet to be proclaimed into force. The federal government has jurisdiction over the pension plans of federally-regulated industries, including banking, interprovincial transportation, broadcasting and telecommunications, as well as the plans of federal Crown corporations and of employees in the Yukon and Northwest Territories. Further, the federal government controls the maximum annual contributions to such plans that may be tax-sheltered.

COVERAGE

Although employers are not obliged to establish or maintain occupational pension plans for their employees, the documents establishing a plan define the categories of employees who may participate in it, and the conditions they must meet in order to become eligible; for example, in some instances, an employee must satisfy a service or an age requirement, or a combination of both. In 1988 in the public sector, 82.5% of the plans, covering 96.5% of plan members, provided for unrestricted membership. Comparable figures for private sector plans were 44.5% and 40.4%, respectively.

Some plans specifically exclude certain categories of workers, such as seasonal or part-time employees. In certain jurisdictions, however, recent legislative changes stipulate that, where an occupational pension plan exists, part-time workers must be eligible, subject to certain earning and tenure conditions. The inclusion of part-time workers in a plan may lead to higher costs for the employer, given the administrative expense of providing small benefits to a group of workers characterized as having high turnover. Further, in the absence of participation in a pension plan, these employees may have received other compensation in lieu of a pension.

Participation in a pension plan may or may not be a condition of employment. With non-contributory plans, where all pension

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contributions are made by the employer, all employees who fulfill eligibility requirements automatically participate, as a general rule. Choice in participation is more often available with contributory plans, where both the employer and the employee make pension plan contributions. In 1988, 43% of contributory plans provided for compulsory membership and 55% allowed voluntary employee participation. Voluntary plans covered fewer than 11% of all contributory plan members, while compulsory membership contributory plans covered 86% of all such members. Participation is compulsory in most of the larger contributory plans.

As well, eligibility conditions determine the earliest date on which an employee may begin participation in an occupational pension plan. Generally, an employee must complete a minimum period of service prior to participation, with the legislation in several jurisdictions permitting participation after no more than two years of service, regardless of age. In 1988, 38.0% of plans, covering 44.3% of plan members, had no eligibility conditions; such was the case for 27.0% of public sector, and for 38.5% of private sector, plans. Further, a lack of eligibility conditions was more usual in non-contributory, than in contributory, plans. In 1988, almost 61% of all non-contributory plans had no service or age requirements, compared with 18% of contributory plans; 12% of all plans imposed some type of age restriction, either alone or in combination with a service requirement, while 48% of plans required only some period of service.

Although higher coverage could be achieved by legislating both the establishment of pension plans by all employers and employee participation in such plans, governments have instead imposed more stringent limitations on the exclusion of classes of workers, for example part-time workers, from participation in an existing plan.

DEFINED BENEFIT AND DEFINED CONTRIBUTION PLANS

Occupational pension plans can be of two types: defined benefit or defined contribution.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. Defined Benefit Plans

Defined benefit plans guarantee a specific level of pension benefits, based on a predetermined formula reflecting the number of years of service, or a percentage of earnings, or both. For each additional year that an individual works, he or she typically experiences not only a wage increase, but also an increment in pension benefits.

These plans are either unit benefit, where benefits are usually based on final earnings averaged over a number of years or over the employee's career, or flat benefit, where a fixed benefit is provided under a formula that usually does not account for the level of earnings, and may disregard the number of years of plan participation. In 1988, 84% of all unit benefit plan members had the earnings of years close to retirement as their earnings base, while the base for the remaining 16% of members was career average earnings. Further, in 1988, 78.8% of all unit benefit plan members were entitled to a pension credit of 2% or more of earnings for each year of credited service with the employer.

In defined benefit plans there is no fixed maximum limit on employer and employee contributions, and employers are generally thought to bear the most risk, since a fixed level of benefit is guaranteed to the employees and the employers are responsible for any deficiency in the plan. Employer contributions are not specified, but depend on the cost of ensuring that the pension fund is actuarially sound and can provide the promised benefits. The contributions must be made as determined by an actuary and as set out in the actuarial report. Generally, the contribution rate must be re-established at least every three years and each time the cost of the plan is affected by a plan amendment.

In some sense, plan members may bear the limited risks of employer bankruptcy and/or inadequate funding. As a response, at least in part, to concerns about the solvency of pension funds in cases of bankruptcy and the inability to recover overdue employer contributions from the bankrupt employer, the timing requirements for employer contributions have been shortened in a number of jurisdictions. Shorter payment periods could contribute to greater plan solvency by reducing the level of outstanding contributions. Ontario also provides some protection through

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

its Pension Benefit Guarantee Fund, as discussed below. Further, defined benefit plan members may bear some risk if their plans are not fully funded; members of defined contribution plans do not have this risk since their plans are, by definition, fully funded.

In general, plans in the public sector were superior to those in the private sector in 1988; more than 94% of the members of public sector plans were in schemes where pension credits were based on earnings in years close to retirement, generally the period of the employee's highest earnings. In the private sector, 32% of all plan members had this provision. Further, 98.6% of public sector members of unit benefit plans were entitled to a benefit rate of 2% or more of earnings per year of credited service, while such was the case for 47.6% of members in private sector unit benefit plans. Finally, flat benefit plans were more prevalent in the private sector, where more than 36% of all members were covered by such a scheme at the beginning of 1988. These plans are frequently non-contributory, with 90% of flat benefit plans, covering 85% of the members, not requiring employee contributions in 1988.

B. Defined Contribution Plans

Under defined contribution, or money purchase, plans, the benefits paid to retired employees are based on accumulated employer, and in some instances employee, contributions and their investment earnings. Usually contributions are a fixed percentage of employee earnings, a fixed dollar amount, or a specified number of cents per hour worked. With these plans, employees bear the risk of uncertain benefits, since the long-term rate of return determining them is unspecified, and the employer has no obligation to ensure that a specific benefit is received.

In 1988, although defined benefit plans represented 39.1% of all occupational pension plans, they accounted for 91.4% of all plan members. In that year, 7.6% of all plan members belonged to defined contribution plans, which represented 59.8% of all pension plans.

The implementation of stricter pension standards in some jurisdictions, with resulting cost increases, has led increasing numbers of employers to institute defined contribution, rather than defined benefit,

plans. In particular, small employers, if they offer a plan at all, may prefer the administrative simplicity and controlled costs of defined contribution plans. One analyst has suggested that stricter standards could be particularly onerous for small employers with low profit margins and labour-intensive operations. Coverage is already thought to be particularly low among these producers, who are often less capable of paying the administrative and contributory expense of pension plans, even without the expense of stricter pension standards.(1)

CONTRIBUTORY AND NON-CONTRIBUTORY PLANS

At the beginning of 1988, 53.7% of all occupational pension plans, covering 69.8% of all plan members, were contributory. Contributory plans were much more prevalent in the public sector than in the private, and in that year made up 94.3% of all public sector plans, covering 99.6% of all public sector plan members. In the private sector, contributory plans at that time were 51.8% of all plans, and covered 45.5% of workers. Of the non-contributory plans in operation at the beginning of 1988, 99.4%, covering 99.4% of all members in such plans, were in the private sector.

At the beginning of 1988, 45.8% of all contributory plan members were required to contribute at a rate of 7% or more of salary, and virtually all of these members were in the public sector, where generally, contribution rates are higher than in the private sector. In 1988, 70.7% of members of public sector contributory plans were required to contribute 7% or more of their salary to their plan, compared to 1.6% of members in private sector contributory plans.

VESTING, LOCKING-IN AND THE PORTABILITY OF PENSION CREDITS

A. Vesting and Locking-In

Vesting is the employee's right, on termination of employment before retirement, to all or part of employer pension contributions

---

(1) National Council of Welfare, *Pension Reform*, Department of Supply and Services, Ottawa, 1984, p. 21, 38.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

made on his or her behalf, generally in the form of a deferred pension. The qualification for vesting is usually the completion of a period of employment or plan membership. If employees terminate employment prior to vesting, they are entitled to the value of their own contributions, if any, with interest, although this amount may not be received in cash if it is locked in. Although in the past pension standards legislation did not prescribe minimum interest rates to be applied to employee contributions, various jurisdictions have recently done so.

Locking-in refers to a situation where plan members who terminate employment after meeting certain conditions regarding the period of employment, or plan membership, or age, or a combination of these, cannot withdraw the vested contributions of the employer, and employee contributions if any, in cash; the plan member will be provided with a deferred pension at retirement age. Locking-in prevents the use of retirement savings for purposes other than retirement. The principle of locking-in may be supported by the argument that since the government provides tax assistance for pension plan contributions, it should ensure that funds are used for the intended purpose. If this principle is adopted, however, certain questions arise. To what extent should the government restrict employees in spending what they regard as their own money? Is it unduly paternalistic for government to force employees to save for retirement when they may have other priorities?

When pension standards legislation was first introduced, most pension plans had better vesting conditions than the then newly-mandated age 45 and ten years of service requirement. Currently, the pension standards legislation in some jurisdictions requires that vesting and locking-in occur after no more than two years of plan participation, although two years of service may be required before the employee is able to participate in the pension plan. In other jurisdictions, the requirement is after no more than five years of service or plan participation.

These enhanced vesting and locking-in provisions need not be retroactive, and can apply only to the contributions made after the effective date of revisions to the relevant Acts. Most jurisdictions have elected to retain their former vesting provisions for benefits accrued

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

prior to the recent amendments, while others, usually for administrative simplicity, have adopted the new vesting provisions for all plan members.

At the beginning of 1988, 36.4% of all occupational pension plans, covering 6.5% of plan members, had provision for immediate vesting of pension credits, while 0.2% of all plans, covering about 0.2% of plan members, had no vesting provisions. Further, 43.6% of plans, covering 50.0% of plan members, provided no vesting provisions beyond those required by pension standards legislation. For 85.0% of plans, covering 76.5% of plan members, the years of service or participation required for vesting was no more than five years in 1988, an increase from 53% in 1986 as a result of legislative changes. Prior to 1988, members of contributory plans generally had shorter vesting periods than did non-contributory plans, although recent legislative amendments have virtually eliminated these differences.

Finally, in 1988, there was little difference between public and private sector plans in terms of the five-year vesting requirement. In that year, 78% of private sector, and 74% of public sector, plan members were in plans that provided for vesting after no more than five years of service or participation.

B. The Potential Benefits of Earlier Vesting

Certain benefits would likely result from earlier vesting provisions. One potential benefit concerns greater labour mobility, with its associated positive effects on economic growth. Currently, employees often remain with employers solely because of the period of service required before pension rights are vested, and this practice may hamper labour mobility. Without earlier vesting provisions, some pension plan members who have contributed to pension plans for a number of years may receive only a limited amount of retirement income because they have changed jobs too frequently to acquire the right to vested pension benefits.

Further, occupational pension plan benefits are generally viewed as deferred compensation to which employees have a right and over which they should have total control. From this point of view, employees

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

should perhaps acquire the right to these benefits at the point when contributions are made. This practice would lead to the immediate vesting that characterizes the Canada/Quebec Pension Plan.

As well, provisions for earlier vesting of pension credits could lead to increased levels of retirement income and thus reduced expenditures under the Guaranteed Income Supplement (GIS) program. Currently, the income-tested GIS program is designed to guarantee low-income Old Age Security pension recipients a certain minimum income. If such individuals are able to increase their retirement income through higher retirement benefits from earlier vesting, then they may become ineligible for GIS payments, and thus there will be reduced federal expenditures on this program.

C. The Potential Costs of Earlier Vesting

Earlier vesting periods could, however, have negative effects. A requirement for earlier vesting of pension credits could lead some employers either to terminate existing plans or to forgo their implementation. Such might be the case, for example, where employers had established vesting requirements so as to minimize job turnover and retain valued employees. As well, employers could experience higher costs with earlier vesting. If they are unable to use vesting to limit turnover, employers may implement alternative mechanisms to limit labour mobility, including steeper service-related wage grids, with lower initial wages and higher wages with increasing seniority.(2) Finally, under deferred vesting, employers may assume the costs of upgrading general or transferable skills of their workers, as well as providing on-the-job training. With earlier vesting, however, employees may be less willing to remain with the employer until the firm's training costs have been recouped, and thus may find themselves assuming these costs in the form of lower starting wages. The net result could be reduced investment in employee education and training.

---

(2) Ontario Economic Council, *Pensions Today and Tomorrow: An Ontario Economic Council Position Paper,* Ontario Economic Council, 1983, Toronto, p. 37.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. The Potential Benefits of Enhanced Portability

Portability is an employee's ability to transfer pension credits earned during service with one employer to some other retirement savings vehicle. Portability of pension credits has several potential benefits. As mentioned above, a mobile labour force is important to Canada's economic growth, and pension plan provisions that allow the movement of pension credits will facilitate labour mobility and thus lead to a better matching of jobs and workers, and greater labour market efficiency.

Further, if it is assumed that occupational pension plan benefits are a form of deferred compensation over which employees should have total control, an employee who leaves an employer prior to retirement should have the option of transferring vested pension credits to a new employer's pension plan or to another locked-in retirement savings vehicle.

As well, there is often a fear that company bankruptcies or closures may cause employees to lose vested benefits. Portability of vested pension credits would permit former employees to move their pension credits to what they considered to be a more secure environment, thereby perhaps lessening their risk of benefit loss, in whole or in part, through financial insolvency or closure by former employers.

As a supplement to, or as a substitute for, enhanced portability provisions, some analysts have proposed a pension plan termination insurance scheme, similar to the bank deposit insurance offered through the Canada Deposit Insurance Corporation. They argue that the absence of such insurance requires pension plan beneficiaries to bear the risk of plan termination and possible loss of retirement income.(3) A termination insurance scheme, however, could put the greatest burden on the majority of firms, who do have financially sound pension plans.(4) Finally, should neither enhanced portability provisions nor a termination

---

(3) Jihad Nader, "Seven Steps to Pension Policy," *Policy Options*, September 1988, p. 31.

(4) House of Commons, *Report of the Parliamentary Task Force on Pension Reform*, Department of Supply and Services, Ottawa, 1983, p. 57.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

insurance scheme be adopted, beneficiaries in a pension plan in a deficit position at termination might perhaps have a higher priority call on the employer's assets.

The Ontario government alone introduced mandatory pension benefit insurance, with the creation of the Pension Benefits Guarantee Fund, effective 4 December 1980. The Fund was established to increase the statutory protection offered to pension plan members in the event of plan termination, in whole or in part, particularly through bankruptcy or plant closure. The Fund's purpose is to guarantee payment of certain pension benefits, within limits, in such circumstances. Since 4 August 1983, employers making contributions to defined benefit plans have been required to pay annual assessments to finance the Fund.

As noted above, employees could potentially contribute to several occupational pension plans over the course of their careers. If pension credits were non-portable, and were vested with each employer, then upon retirement an employee could receive deferred benefits from several pension plans. For each employer, there would be a certain administrative cost associated with locating the employee and issuing the benefit cheque. With portability, however, the employee could transfer vested credits to each new employer, so that at retirement the last employer could issue a single pension benefit cheque on behalf of both its own pension plan and that of all previous employers. Administrative efficiency would result as the cost of the disbursement of benefit cheques would be undertaken by a single employer, rather than by several.

Finally, enhanced portability provisions could lead to increased retirement income and decreased demands for such payments as the GIS, as discussed above. Without such provisions, a significant number of employees may not receive an "adequate" pension upon retirement because of their high level of job mobility and loss of pension credits with each job change.

E. The Potential Costs of Enhanced Portability

Despite these potential benefits, however, enhanced pension credit portability could entail some costs. For example, it could

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

frustrate the employer's goals in his establishment of the pension plan, lead some employers either to refrain from offering a plan or to terminate an existing plan, entail certain administrative problems for employers and legislative problems for the two levels of government, and jeopardize the financial viability of, and high rates of return to, some pension plans. Employers often design their pension plans to encourage valued employees to remain with them, and full portability provisions may not be totally compatible with this aim.(5) Deferred compensation measures like pensions are often preferred by employers both because they create an incentive for employees to work diligently in order to keep their jobs and have access to these deferred payments, and because they reduce turnover. Employees, for their part, may find such deferred compensation schemes not undesirable, provided that their wages are sufficiently high to compensate for some deferral and hence some uncertainty about receipt, and that they are given adequate guarantees that the deferred compensation will in fact be paid by the employer at some future date. Pension credit portability and/or the pension plan termination insurance scheme discussed earlier may provide such guarantees.

The development of occupational pension plans on a sufficiently uniform basis to allow reciprocal transfers of pension credits between employers would certainly facilitate the portability of pension credits. The large number of occupational pension plans, however, as well as substantial differences in their structure and benefits, make the development of such reciprocal arrangements difficult, if not impossible. Reciprocal arrangements between employers in the same industry might be possible, but would not benefit those mobile workers who move from one industry to another. The problems associated with the negotiation of such reciprocal arrangements could lead some employers simply to terminate their plans. Since occupational pension plans are regulated by the provincial government in some cases, and by the federal government in others, the federal and provincial governments would have to adopt universal legislation with regard to portability requirements in order to achieve full

---

(5) *Ibid.*, p. 51.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

portability across employers and across provinces. Obtaining the necessary consensus among all jurisdictions could be a formidable task.

Finally, portability would allow a terminating employee to withdraw pension credits from a former employer's pension plan. There has been some concern that the viability of the pension plan and the interests of remaining plan members could be at risk if a significant number of plan members terminated and transferred the value of their vested credits in unison.(6) As well, portability of pension credits could increase pension plan liquidity requirements, with a larger proportion of the plan's assets held in liquid securities in order to accommodate the requests for transfers of credits from an uncertain number of terminating employees. Such securities generally have a lower rate of return and, as a result, the plan's rate of return, and ultimately perhaps the level of benefits, could be lower.

INFLATION PROTECTION

Since relatively few pension plans provide for automatic cost-of-living increases to pension benefits after an employee retires, these benefits are often eroded by inflation. Nevertheless, some employers do, from time to time, make *ad hoc* increases to benefit levels which partly offset the effects of inflation, though there is no guarantee that future increases will be given. Such increases are more prevalent in the private, than in the public, sector, and may consist of a certain percentage or a flat dollar amount, depending on the needs of retired employees and the employer's ability to finance such increases.

According to a 1987 survey of 284 Canadian companies, while the cumulative inflation rate between 1976 and 1986 was 110%, the cumulative average paid out in extra pension benefits over this period totally 29%.(7) As well, a national survey of large pension plans in the

---

(6) *Ibid.*, p. 52.

(7) Ann Finlayson, "Whose Money Is It, Anyway?" *Report on Business Magazine, The Globe and Mail*, January 1989, p. 60.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

private sector found that, while 80% of the plans had received *ad hoc* adjustments for inflation over the 1971-75 period, these adjustments averaged 66% of the increase in the cost of living during that time.(8) Further, with an inflation rate of 4% per year, pensioners lose approximately 30% of their purchasing power in ten years, assuming their pensions have no inflation protection.(9) Inflation affects the value of pensions paid in retirement; it also affects the value of pension credits earned prior to retirement, although "final average earnings" plans do provide some inflation protection by calculating pension benefits on the basis of earnings in years closest to retirement.

In 1988, 6.1% of all occupational pension plans, covering 34.3% of all plan members, provided for the automatic cost-of-living escalation of pension benefits, either in whole or in part; 88% of these members were in the public sector. In that year, 12.9% of public sector plans, covering 67.3% of all public sector plan members, had some form, either full or partial, of indexing. These figures compare with the 5.8% of plans, covering 7.5% of plan members, with full or partial indexing, in the private sector in that year. These data, however, do not reflect the periodic *ad hoc* increases sometimes made to pension payments. Of greater significance, perhaps, was the 93.9% of plans, covering 65.7% of plan members, that contained no automatic provision for the indexing of pension benefits in 1988.

Most employers are opposed to mandatory inflation protection, noting that pension plans are a voluntary undertaking by them. Nevertheless, according to one analyst, most jurisdictions are considering a requirement for at least "part" of all pensions and deferred pensions earned after 1 January 1991 to be adjusted annually by 75% of the increase in the Consumer Price Index, minus 1%. That "part" to be adjusted is the portion of the pension earned each year that does not exceed 2% of the Year's Maximum Pensionable Earnings as specified under the Canada/Quebec

---

(8) National Council of Welfare, *A Pension Primer*, Department of Supply and Services, Ottawa, 1984, p. 53.

(9) National Council of Welfare, *A Pension Primer*, Department of Supply and Services, Ottawa, 1989, p. 44.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Pension Plan.(10) Ontario is committed to mandatory inflation protection, a commitment recently reinforced by Premier Rae when he indicated that forthcoming pension legislation would deal with indexation, as well as with the ownership of pension surpluses.

Although there has been much interest in the concept of the automatic escalation of pension benefits to reflect cost-of-living increases, the substantial costs of such a proposal have also been discussed. One analyst has suggested that employees would have to share in such costs, by receiving either a lower starting pension, or less than full indexing, or a combination of both. Many employers feel that they cannot be expected to assume an open-ended cost; the alternative would be either capped inflation indexing or some other approach, perhaps using surplus pension funds.(11) There is an expectation that if employers are to provide enhanced pension benefits, perhaps through inflation protection, then, net of any productivity-enhancing effects, employers will receive an equal concession in terms of reduced current wages, a reduction in some other part of the compensation package, higher prices from consumers, or some combination of these.

Further, such income-tested programs as the GIS may provide a disincentive to acquire pension benefits that are protected against inflation, since indexed public pensions can be substituted for the declining real value of occupational pension plan benefits in retirement. In fact, low-income workers and/or workers for whom saving has a low priority, may prefer not to reduce current income in order to make pension contributions. As well, a slight decline in the real purchasing power of pensions may be optimal since consumption is generally thought to decline with age. Finally, pensioners may be able to hedge against inflation in the context of their overall retirement portfolio.

Should the government actively promote inflation protection for occupational pension plan benefits? It might be that benefit indexation

---

(10) L. Jacques Pelletier, "Pension Reform - Have We Seen the End?" *CMA Magazine*, November 1989, p. 24.

(11) Frank Speed, "The Disappointments From a Decade of Pension Reform," *Canadian Speeches*, February 1988, p. 8.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

should not be of concern to policy-makers if, in its absence, employees receive higher current wages and/or larger basic pension entitlements than would otherwise be the case. One analyst has suggested that the preferred solution to the problem of the erosion of pension benefits by inflation may be fiscal and monetary policies designed to reduce the rate of inflation to the point where indexing is no longer an issue.(12)

PENSION FUND SURPLUSES

A. The Ownership Question

The high interest rates of the late 1970s and the early 1980s led many pension funds to earn significantly higher investment returns than actuaries had estimated when establishing contribution levels. Thus, many pension plans found themselves in a position of surplus, with the actuarial value of plan assets exceeding the actuarial liabilities for accrued benefits. In many instances, these "excess interest" surpluses were augmented when pension fund liabilities declined as a result of work force reductions and a slowdown in the rate of wage increases, as well as wage cuts and freezes. The high interest rates also led to relatively low purchase costs for the annuities for retirees. Further, with declining nominal interest rates in the mid-1980s, rising equity values led to additional increases in pension plan income. The result of these factors is that many defined benefit plans have accumulated more assets than actuaries predict will be needed to pay the stated level of benefits.

In an ongoing pension plan, the surplus at any particular date is an estimate, and can vary substantially depending on the actuarial methods used to value assets and to determine the liability for accrued benefits. Legislation in some jurisdictions stipulates certain valuation assumptions.

Currently, an area of increasing concern is the ownership of these surpluses. Several questions arise: should employers be able to

---

(12) James Pesando, "Indexing of Private Pensions: An Exchange," *Canadian Public Policy*, Summer 1979, p. 428.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recover these surplus assets for their own use, given that the terms of some plans do not entitle plan members to claim anything more, or anything less, than the promised benefit levels? Should the surpluses be used to protect or improve the pension benefits of plan members, since they have earned, as deferred compensation, whatever is contributed to the plan and are therefore entitled to the full returns of those contributions?(13)

Some employers argue that the surplus funds resulting from "excess interest" returns belong to them, noting that because they are liable for any fund shortfalls, they should receive any surpluses as a return for the risk they bear, as long as the payment of promised pension benefits is not endangered. They suggest that they should be able to withdraw any surplus funds or to use them to reduce or suspend their periodic contributions to the pension funds. Further, in defined benefit plans employers essentially make "educated guesses" as to the contributions necessary to guarantee future benefit payments. If the "guess" is too low, then the employer is responsible for any shortfall. If the "guess" is too high, however, and employers are unable to have "excess" contributions returned, they may limit their contributions in order to minimize the size of any surplus; as a result, pensions may be less secure.(14)

Alternatively, others propose that excess interest returns should be used for benefit enrichment, for inflation protection, for reduced employee contributions, for a contingency reserve against unfavourable financial trends in the future, or for any other purpose that will benefit employees, since these returns belong to those plan members. This view is consistent with the assumption that pension plans are a form of deferred compensation, with any surpluses realized on pension funds being part of this compensation package. Further, one analyst suggests that not all plan risk is borne by the employer, since employees risk that the real value of promised benefits will decline between the time when the pension promise is made and the benefits are paid. Those market factors,

---

(13) Bernard Adell, "Pension Plan Surpluses and the Law: Finding a Path for Reform," *Ontario Task Force on Inflation Protection for Employment Pension Plans Report*, 1988, p. 211.

(14) Speed (1988), p. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

especially inflation, that are largely responsible for plan surpluses are also those that erode the real value of promised benefits before they are paid.(15) Finally, in contributory plans, there may be an implicit agreement between the employer and employees to share in the cost of the pension plan. In such situations, employees may have a moral entitlement to a portion of any surplus. This moral claim may also exist where employer contributions to a pension plan are made in exchange for a smaller wage increase or other forms of compensation, and where the employees "contributed" in the expectation of benefits whose real value would not decline greatly over time.

The treatment and uses of plan surplus are generally determined by the terms of the pension plan, trust documents related to the plan, collective agreements, communications to employees, legislation and court interpretations of all of these. Often, plan documents are silent or ambiguous on the issue of surplus ownership and its legitimate use, since many of these were created at a time when surplus was not an issue. However, several jurisdictions require, as a condition of plan registration, that the plan text include information on the treatment of surplus, both while the plan is ongoing and on plan termination. The pension standards legislation in some jurisdictions requires that employers may not receive any plan surplus unless the plan expressly permits them to do so; other legislation provides that the employer may withdraw surplus from an ongoing plan if the appropriate regulatory authority is otherwise satisfied of the employer's entitlement. Plan surplus may be received by an employer either through a "contribution holiday" or through a withdrawal of funds. Although these two circumstances have the same effect in the long run, since in either case the surplus is reduced by a certain amount, which the employer then has available for other purposes, their practical and symbolic effects may be different, with contribution holidays usually viewed somewhat more favourably.(16)

---

(15) Adell (1988), p. 234.

(16) *Ibid.*, p. 242.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Contribution Holidays

Although all pension legislation in Canada allows employers to use surplus funds to reduce the contributions they otherwise would have to make, the specific requirements and limitations vary. The most common practice in these circumstances is the "contribution holiday," in which surplus is credited toward the employer's contributions payable for current service costs, in place of actual payments.

C. Withdrawals

Legislative controls on surplus withdrawal by the employer exist to protect both the solvency of the plan and the potential or actual rights of employees to the surplus. Many jurisdictions require that if a withdrawal is made by an employer from an ongoing plan, a portion of the surplus must be left in the plan. Further, employees are generally given the right to be notified of the employer's application to withdraw surplus. Typically, legislation places the onus on the employer to demonstrate its entitlement to withdraw surplus, and even where surplus withdrawal is provided for in the plan text, there may be questions about its validity. The courts may be called upon to determine the ownership of any pension plan surplus by interpreting plan documents and the legal relationships they create.

Where withdrawals are permitted and these amounts are to be credited to the fund over a certain period of time, certain questions arise. Should these "loans" be available at an interest rate below the market rate of return? Should some sort of "business necessity" criterion be met prior to a withdrawal? Should employers be allowed to "borrow" for purposes for which loans could not be obtained on the capital market?(17)

It is likely that the future growth of pension fund surpluses will be limited by legislated requirements for improved pension benefits and the possibility of future stock market corrections. Also to be considered are the aging of the labour force and the probability that its growth will slow; thus, a higher proportion of employees will have high

---

(17) *Ibid.*, p. 240-241.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

incomes on which benefits are based, more of them will be reaching retirement age, and there will be a smaller proportion of younger employees to contribute to pension plans. It might be possible to permit surplus withdrawals only if assets exceeded liabilities by a certain margin and after the contributions for a certain period of time had been taken out of excess moneys, and to ensure that withdrawals were used for reducing the company's debt, or that the money was used in some other "acceptable" manner.

SURVIVOR BENEFITS

Prior to recent amendments to pension standards legislation, there was no requirement for occupational pension plans to provide survivor benefits, other than a return of member contributions, if the plan member died before retiring. Pension standards legislation in some jurisdictions, however, now requires that the surviving spouse of a plan member who dies after meeting the vesting requirements must receive either part or all of the commuted value of the deferred pension earned after the effective date of the legislation. This value must be received in the form of an immediate or a deferred annuity. Such a provision need not apply if a survivor pension has been refused in writing by both spouses.

In 1988, 6.0% of occupational pension plans, covering 14.5% of plan members, provided for no survivor's benefit or for only the return of employee contributions in the event of a member's death before retirement. Further, 46.0% of all plans made provision for the refund of employee and employer contributions, and an additional 40.3% for the refund of employer contributions. Finally, 7.2% of plans in that year made provision for a spouse's pension in the event of the death of the plan member prior to retirement. It is of some note that more than 66% of public sector plan members were provided with an automatic spouse's pension on the death of the plan member before retirement, compared with 26% of private sector plan members. Further, while three public sector pension plans covering 87 plan members provided no death benefit at all, the same was true of 295 plans, covering 4% of plan members, in the private sector.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Similarly, in 1988, upon the death of a retired employee, most pension plans provided some form of survivor benefit, generally depending on the normal type of annuity used for payment of retirement benefits under the plan. Pension standards legislation in many jurisdictions requires that a joint and survivor pension, actuarially equivalent to the normal form of pension, is mandatory for plan members, but this type of pension can be waived.

In 1988, 8.4% of occupational pension plans, covering 13.4% of plan members, provided for a life annuity for the plan member only, whereas 77.9% of plans, covering 33.1% of plan members, provided a life annuity for the member with a specified guarantee period for payments to be made for a certain number of years in any event. Under this latter type of plan, the beneficiary of a retired employee who died within the guarantee period would receive pension payments for the remainder of the guarantee period. Nearly 71% of the plan members with such a provision had a five-year guarantee period in 1988, while 27% of plan members had a guarantee period of ten years. Also, in 1988, 8.2% of plans, covering 46.9% of plan members, and including many of the largest plans in both the public and the private sectors, made provision for a spouse's pension. Most of these plans entitled the beneficiary to one-half of the retired employee's pension. Finally, for 1.6% of the plans, covering 4.9% of plan members, the death benefit was in the form of a lump sum payment of employer, and in some instances employee, contributions, less pension payments made to the date of death.

Again, in 1988, great differences existed between public sector plans and private sector plans in terms of death after retirement, especially with respect to a spouse's pension. In that year, nearly 72% of all public sector plan members were provided with a spouse's pension, compared with 26% of private sector plan members. Further, more than 50% of private sector plan members and 12% of public sector plan members were provided with life pensions with a minimum guarantee period.

Discussions of survivor benefits often include references to the particular situation of women. How women will be affected in the event of their spouse's death is a key issue, given that women, on average, live

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

longer than men and may have only limited retirement income in their own right. Further, the pension benefits received by female workers may be smaller than those received by male workers, given the former's higher level of job mobility and the current vesting and portability provisions. As well, women are more likely to be employed in those jobs, businesses and industries that do not offer occupational pension plans as part of the total compensation package. Nevertheless, in 1988 females constituted 36.4% of pension plan members; the proportion was higher in public sector plans, at 46.5% of all plan members, and lower in private sector plans, at 28.2% of all plan members. Women's participation in occupational pension plans has grown over time, and represented approximately 80% of the 15.5% increase in total plan membership over the 1978-88 period. Further, the coverage of female workers by pension plans may be enhanced by recent changes to the participation of part-time workers in such schemes, as discussed above. These changes should be particularly beneficial to women, since they represented 71.6% of all part-time workers in 1989.

CONCLUSION

Through participation in an occupational pension plan, many Canadian workers attempt to make some provision for their retirement. Potential retirement benefits are, however, often limited by plan or legislated provisions, regarding vesting, portability, inflation protection and the treatment of pension plan surpluses. Further, the retirement income of surviving spouses of plan members is limited by legislated and plan provisions.

Currently, there is some concern about the financial solvency of the Canada Pension Plan, which is included in the first tier of the retirement income system. Further, for many Canadians home ownership, a source of retirement income included in the third tier, is not affordable. If the first and third tiers of the retirement income system become less reliable as a source of retirement income, then occupational pension plans may become increasingly important. Such issues as vesting, portability, inflation protection, the use and ownership of pension fund surpluses, and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

survivor benefits would then become areas of even greater interest to policy-makers.

BIBLIOGRAPHY

Adell, Bernard. "Pension Plan Surpluses and the Law: Finding a Path for Reform." *Ontario Task Force on Inflation Protection for Employment Pension Plans Report.* 1988.

Adell, Bernard. *The Canadian System of Retirement Income Support.* Industrial Relations Centre, Queen's University, Kingston, 1988.

Ascah, Louis. "Recent Pension Reports in Canada: A Survey." *Canadian Public Policy,* 1984.

Department of Finance. *Action Plan for Pension Reform: Building Better Pensions for Canadians.* Department of Finance, Ottawa, 1984.

Department of Health and Welfare. *Better Pensions for Canadians.* Department of Supply and Services, Ottawa, 1982.

Finlayson, Ann. "Whose Money Is It, Anyway?" *Report on Business Magazine, The Globe and Mail,* January 1989.

Government of Canada. *The Retirement Income System in Canada: Problems and Alternative Policies for Reform.* Department of Supply and Services, Ottawa, 1979.

House of Commons. *Report of the Parliamentary Task Force on Pension Reform.* Department of Supply and Services, Ottawa, 1983.

Kumar, Pradeep and Alister M.M. Smith. *Pension Reform in Canada: A Review of the Issues and Options.* Industrial Relations Centre, Queen's University, Kingston, 1981.

Lazar, Harvey. "The Pension Debate: Adequacy, Equity and Costs." *Canadian Business Review,* Summer 1980.

Nader, Jihad. "Seven Steps to Pension Policy." *Policy Options,* September 1988.

National Council of Welfare. *A Pension Primer.* Department of Supply and Services, Ottawa, 1984.

National Council of Welfare. *Pension Reform.* Department of Supply and Services, Ottawa, 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

National Council of Welfare. *A Pension Primer*. Department of Supply and Services, Ottawa, 1989.

National Council of Welfare. *Pension Reform*. Department of Supply and Services, Ottawa, 1990.

Ontario Economic Council. *Pensions Today and Tomorrow: An Ontario Economic Council Position Paper*. Ontario Economic Council, Toronto, 1983.

Ontario Economic Council. *Pensions Today and Tomorrow: Background Studies*. Ontario Economic Council, Toronto, 1984.

Pelletier, L. Jacques. "Pension Reform - Have We Seen the End?" *CMA Magazine*, November 1989.

Pesando, James. "Indexing of Private Pensions: An Exchange," *Canadian Public Policy*, Summer 1979.

Pesando, James. "The Indexing of Private Pensions: An Economist's Perspective on the Current Debate." *Canadian Public Policy*, Winter 1979.

Pesando, James. *Issues Regarding the Reform of Canada's Private Pensions System*. Department of Supply and Services, Ottawa, 1983.

Pesando, James and S. A. Rea Jr. *Public and Private Pensions in Canada: An Economic Analysis*. Ontario Economic Council, Toronto, 1977.

Speed, Frank. "The Disappointments From a Decade of Pension Reform." *Canadian Speeches*, February 1988.

Statistics Canada. *Pension Plans in Canada*. Department of Supply and Services, Ottawa, 1988.

Étude générale

BP-250F

RÉGIMES DE RETRAITE PROFESSIONNELS: QUELQUES ASPECTS

June Dewetering
Division de l'économie

Février 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat.

ISBN

YM32-2/250F
0-660-93336-5

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

RÉSUMÉ

INTRODUCTION..... 1

LE CADRE JURIDIQUE DES RÉGIMES DE RETRAITE PROFESSIONNELS..... 2

COUVERTURE..... 3

RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES ET RÉGIMES À COTISATIONS DÉTERMINÉES..... 5

A. Régimes à prestations déterminées..... 5
B. Régimes à cotisations déterminées..... 7

RÉGIMES DE RETRAITE CONTRIBUTIFS ET NON CONTRIBUTIFS..... 8

ACQUISITION DES DROITS AUX PRESTATIONS, IMMOBILISATION ET TRANSFÉRABILITÉ DES CRÉDITS DE PENSION..... 9

A. Acquisition des droits aux prestations et immobilisation des crédits de pension..... 9
B. Les avantages possibles d'une acquisition plus hâtive des droits aux prestations..... 11
C. Les coûts probables d'une acquisition hâtive des droits aux prestations de retraite..... 12
D. Les avantages possibles d'une transférablité améliorée..... 13
E. Le coût possible d'une transférabilité améliorée..... 16

PROTECTION CONTRE L'INFLATION..... 17

LES SURPLUS DES CAISSES DE RETRAITE..... 21

A. La question de la propriété..... 21
B. Période d'exonération des cotisations..... 24
C. Retraits..... 24

PRESTATIONS AUX SURVIVANTS..... 26

CONCLUSION..... 29

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE..... 29

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RÉSUMÉ

Selon les données de Statistique Canada, au début de l'année 1988, les quelque 4,8 millions de travailleurs canadiens qui participaient à un régime de retraite professionnel représentaient 44,9 p. 100 de tous les travailleurs rémunérés. Ces régimes constituent le deuxième niveau du système canadien de revenu de retraite. Le premier niveau de ce système comprend diverses sources de revenu de pension, telles que le Régime de sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec, tandis que le troisième est formé de l'épargne personnelle accumulée grâce à des moyens comme les régimes d'épargne-retraite et l'accession à la propriété.

Dans le présent document, nous examinons certains aspects des régimes de retraite professionnels en mettant surtout l'accent sur le cadre juridictionnel et juridique, sur la protection de la main-d'oeuvre en ce qui concerne les employés qui peuvent participer aux régimes et les diverses conditions l'acquisition des droits aux prestations, l'immobilisation et la transférabilité des crédits de pension. Nous examinons également la protection contre l'inflation et la question connexe des surplus des caisses de retraite, ainsi que la question des prestations accordées aux survivants.

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RÉGIMES DE RETRAITE PROFESSIONNELS : QUELQUES ASPECTS

INTRODUCTION

Les régimes de retraite professionnels constituent le deuxième niveau du système canadien de revenu de retraite. Le premier niveau de ce système comprend diverses sources de revenu de pension gérés par le gouvernement, telles que le Régime de sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec, tandis que le troisième est formé de l'épargne personnelle accumulée grâce à des moyens comme les régimes enregistrés d'épargne-retraite et l'accessoin à la propriété.

Selon les données de Statistique Canada, au début de l'année 1988, les quelque 4,8 millions de travailleurs canadiens qui participaient aux régimes de retraite professionnels représentaient 44,9 p. 100 de tous les travailleurs rémunérés. Les régimes de retraite du secteur public représentaient 4,5 p. 100 des 21 239 régimes auxquels ces travailleurs participaient et couvraient 44,8 p. 100 de tous les participants. D'autre part, les 20 276 régimes de retraite du secteur privé couvraient 55,2 p. 100 des participants et représentaient 95,5 p. 100 du nombre total des régimes de retraite.

Dans le présent document, nous analysons certains aspects des régimes de retraite professionnels en mettant surtout l'accent sur le cadre juridictionnel et juridique, sur la protection de la main-d'oeuvre en ce qui concerne les employés qui peuvent participer aux régimes et les diverses conditions d'admissibilité, sur les divers types de régimes, ainsi que sur l'acquisition des droits aux prestations, l'immobilisation et la transférabilité des crédits de pension. Nous examinons également la protection contre l'inflation et les questions connexes des surplus des caisses de retraite et des prestations accordées aux survivants et nous nous penchons brièvement sur la participation des femmes aux régimes de retraite professionnels.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

À moins d'indications contraires, toutes les données sont tirés de *Régimes de pensions au Canada*, publié en 1988 par Statistique Canada.

LE CADRE JURIDIQUE DES RÉGIMES DE RETRAITE PROFESSIONNELS

Partiellement en raison du fait que les régimes de retraite professionnels font partie intégrante du système canadien de revenu de retraite pour bon nombre de travailleurs participants, le gouvernement fédéral et la plupart des gouvernements provinciaux ont adopté des lois visant à protéger les droits des membres de ces régimes et à imposer des normes minimales en ce qui concerne certaines questions telles que l'admissibilité, l'acquisition des droits aux prestations, l'immobilisation et les prestations accordées aux survivants.

La réglementation des normes se fait essentiellement par l'entremise des lois provinciales qui régissent les régimes de retraite auxquels peuvent participer les employés qui travaillent dans une province donnée. Lorsqu'un employeur gère un régime dans plus d'une province, les responsables des règlements applicables aux pensions ont déterminé que les c'est aux responsables la province où travaillent le plus grand nombre de participants au régime qu'incombe l'enregistrement du régime de retraite et la surveillance du respect des exigences légales applicables.

C'est en Ontario que des normes applicables aux pensions ont été adoptées pour la première fois, par suite de la création du Comité sur les pensions transférables, en 1963. À cette époque, les principales préoccupations du gouvernement de l'Ontario étaient la préservation des pensions des travailleurs mobiles et le respect des "promesses" à l'égard des pensions. L'adoption de lois semblables a suivi dans d'autres provinces et au niveau fédéral. Les lois sont entrées en vigueur aux dates suivantes:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ontario - 1er janvier 1965
Québec - 1er janvier 1966
Alberta - 1er janvier 1967
Gouvernement fédéral - 1er octobre 1967
Saskatchewan - 1er janvier 1969
Nouveau-Brunswick - 1er septembre 1973
Manitoba - 1er juillet 1976
Nouvelle-Écosse - 1er janvier 1977
Terre-Neuve - 1er janvier 1985

Plusieurs juridictions ont depuis modifié leur loi originale.

Seule la Colombie-Britannique n'a pas adopté de loi relative aux régimes de retraite professionnels. À l'Île-du-Prince-Édouard, la loi a été sanctionnée le 26 avril 1990, mais elle n'a pas encore été proclamée. Le gouvernement fédéral a compétence sur les régimes de retraite des industries qu'il règlemente, y compris l'industrie bancaire, le transport interprovincial, la radio, la télédiffusion et les télécommunications, ainsi que sur les régimes de retraite des sociétés d'État fédérales et sur ceux des employés du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. De plus, il contrôle le montant maximal des cotisations annuelles versées à ces régimes de retraite, cotisations qui peuvent être exonérées d'impôt.

COUVERTURE

Bien que les employeurs ne soient pas obligés d'instaurer ou de maintenir des régimes de retraite professionnels pour leurs employés, les documents qui établissent ces régimes définissent les catégories d'employés qui peuvent y participer et les conditions auxquelles ils doivent se soumettre pour devenir admissibles; dans certains cas, par exemple, un employé doit répondre à une exigence de service ou d'âge, ou à une combinaison des deux. En 1988, 82,5 p. 100 des régimes du secteur public, qui couvraient 96,5 p. 100 des participants, ne comportaient aucune restriction quant à l'adhésion. Dans le secteur privé, les pourcentages étaient de 44,5 p. 100 et 40,4 p. 100, respectivement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Certains régimes de retraite excluent certaines catégories de travailleurs, par exemple les travailleurs saisonniers ou les employés à temps partiel. Dans certaines provinces, toutefois, des changements législatifs récents stipulent que dans la mesure où un régime de retraite professionnel existe, les employés à temps partiel doivent être admissibles, moyennant certaines conditions touchant les revenus et la permanence. L'inclusion des travailleurs à temps partiel dans un régime de retraite peut entraîner des coûts plus élevés pour l'employeur, compte tenu des dépenses administratives résultant de la prestation de petits avantages sociaux à un groupe de travailleurs dont le roulement est, par définition, élevé. De plus, ces employés ont peut-être, faute d'une participation à un régime de retraite, reçu d'autres avantages sociaux en guise de compensation.

La participation à un régime de retraite peut être ou ne pas être conditionnelle à l'exercice d'un emploi. En règle générale, dans le cas des régimes non contributifs où toutes les cotisations sont versées par l'employeur, tous les employés qui répondent aux critères d'admissibilité participent automatiquement. Le choix, en ce qui a trait à la participation à un régime, est plus souvent possible dans le cadre des régimes contributifs où l'employeur et l'employé versent des cotisations au régime. En 1988, 43 p. 100 des régimes contributifs exigeaient une participation obligatoire et 55 p. 100 permettaient une participation libre des employés. Les régimes volontaires couvraient moins de 11 p. 100 de tous les participants à des régimes contributifs, alors que les régimes contributifs à participation obligatoire couvraient 86 p. 100 des participants à de tels régimes. La participation est obligatoire dans la majorité des gros régimes contributifs.

De plus, les conditions d'admissibilité déterminent la date à laquelle un employé peut commencer à participer à un régime de retraite professionnel. En général, un employé doit avoir accompli une période minimum de service avant de commencer à participer à un tel régime et, dans plusieurs provinces, la loi autorise une participation au régime après au plus deux ans de service, quel que soit l'âge. En 1988, 38 p. 100 des régimes de retraite, qui couvraient 44,3 p. 100 des participants, ne

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

comportaient aucune condition d'admissibilité; c'était le cas pour 27 p. 100 des régimes du secteur public et pour 38,5 p. 100 des régimes du secteur privé. De plus, une absence de conditions d'admissibilité était plus habituelle dans les régimes non contributifs que dans les régimes contributifs. En 1988, près de 61 p. 100 de tous les régimes non contributifs n'imposaient aucune exigence d'âge ou de service, comparativement à 18 p. 100 des régimes contributifs; 12 p. 100 de tous les régimes comportaient un certain type de restriction quant à l'âge, imposée seule ou en combinaison avec une condition d'années de services, alors que 48 p. 100 des régimes n'exigeaient qu'une certaine période de service.

Bien qu'ils pourraient assurer une couverture plus élevée en obligeant, par législation, tous les employeurs à participer à des régimes de pension et tous les employés à participer à ces régimes, les gouvernements ont préféré imposer des restrictions plus sévères en ce qui concerne l'exclusion des catégories de travailleurs, les travailleurs à temps partiel par exemple, d'une participation à un régime existant.

RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES ET RÉGIMES À COTISATIONS DÉTERMINÉES

Il existe deux types de régimes de retraite professionnels: les régimes à prestations déterminées et les régimes à cotisations déterminées.

A. Régimes à prestations déterminées

Les régimes à prestations déterminées garantissent un niveau précis de prestations de retraite, établi selon une formule prédéterminée qui tient compte du nombre d'années de service ou du pourcentage des gains, ou des deux. Pour chacune des années additionnelles pendant lesquelles une personne travaille, elle s'assure non seulement d'une augmentation de salaire, mais aussi d'une augmentation des prestations de retraite.

Ces régimes sont soit des régimes pourcentage-salaire où les prestations sont habituellement fondées sur la moyenne des gains d'un certain nombre d'années ou sur les gains réalisés pendant toute la carrière

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de l'employé, soit des régimes à prestations uniformes en vertu desquels une prestation forfaitaire est remise au bénéficiaire selon une formule qui ne tient normalement pas compte du niveau des gains et qui peut faire abstraction du nombre d'années de participation au régime. En 1988, 84 p. 100 de tous les participants à un régime pourcentage-salaire avaient les gains de leurs dernières années de carrière comme base de revenus, alors que pour les 16 pour cent restants, la base de revenus était la moyenne des revenus gagnés au cours de leur carrière. De plus, en 1988, 78,8 p. 100 de tous les participants à un régime pourcentage-salaire avaient droit à un crédit de pension de 2 p. 100 ou plus des revenus pour chacune des années de service créditées.

Les régimes à prestations déterminées n'imposent aucune limite maximum fixe sur les cotisations des employeurs et des employés, et on estime généralement que ce sont les employeurs qui assument le plus de risques puisqu'un niveau fixe de prestations est garanti aux employés et que les employeurs doivent pallier à toute déficience du régime. Les cotisations des employeurs ne sont pas précisées, mais elles dépendent des sommes à payer pour garantir que le fonds de pension est actuariellement fiable et peut assurer les prestations promises. Les cotisations doivent être établies en fonction des calculs d'un actuaire et selon le rapport qu'il a présenté. Normalement, le taux de cotisation doit être révisé tous les trois ans au moins et, chaque fois, le coût du régime est changé par une modification apportée à celui-ci.

Dans un certain sens, les participants au régime peuvent assumer les risques limités d'une faillite de l'employeur ou d'un financement inadéquat. En réponse, à tout le moins en partie, aux inquiétudes soulevées par la possibilité d'insolvabilité des fonds de pension en cas de faillite de l'employeur, les échéances relatives aux cotisations des employeurs ont été raccourcies par certains gouvernements. De plus courtes périodes de paiement pourraient contribuer à une plus grande solvabilité des régimes parce qu'elles réduisent le niveau des cotisations en suspens. L'Ontario accorde également une certaine protection grâce à son Fonds de garantie des prestations de retraite dont il est question ci-après. De plus, les participants à des régimes de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

retraite à prestations déterminées peuvent assumer certains risques lorsque leurs régimes ne sont pas entièrement financés; les participants à des régimes de retraite à cotisations déterminées ne courent pas ce risque étant donné que leurs régimes sont, par définition, entièrement financés.

En règle générale, les régimes du secteur public étaient supérieurs à ceux du secteur privé en 1988; plus de 94 p. 100 des participants aux régimes de retraite du secteur public profitaient d'un système où les crédits de pension étaient basés sur les gains des dernières années de service, période qui correspond habituellement aux années les plus rémunératrices de l'employé. Dans le secteur privé, 32 p. 100 de tous les participants à un régime de retraite jouissaient d'un système analogue. En outre, 98,6 p. 100 des participants à des régimes pourcentage-salaire avaient droit à un taux de prestation de 2 p. 100 ou plus par année de service créditée, alors que ce n'était le cas que pour 47,6 p. 100 des participants à ce même genre de régime dans le secteur privé. Enfin, les régimes à prestations uniformes étaient plus nombreux dans le secteur privé que dans le secteur public, puisque plus de 36 p. 100 de tous les membres de régimes privés étaient couverts par un tel régime au début de l'année 1988. Les régimes à prestations uniformes sont souvent non contributifs, puisque 90 p. 100 d'entre eux, couvrant 85 p. 100 des participants, n'exigeaient pas de cotisations de la part des employés en 1988.

B. Régimes à cotisations déterminées

Dans le cadre des régimes de pension à cotisations déterminées, les prestations versées aux employés retraités sont basées sur les cotisations accumulées de l'employeur et, dans certains cas, de l'employé et sur les revenus que génère leur placement. Normalement, les cotisations représentent un pourcentage fixe des revenus de l'employé, une somme déterminée, ou un nombre précis de cents par heure travaillée. Dans de tels régimes, les employés risquent de ne pas avoir de prestations fixes, étant donné que le taux de rendement à long terme qui détermine ces dernières est inconnu et que l'employeur n'est nullement tenu d'assurer qu'une prestation déterminée sera versée.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En 1988, même si les régimes de retraite à prestations déterminées ne représentaient que 39,1 p. 100 de tous les régimes de retraite professionnels, ils regroupaient 91,4 p. 100 de tous les participants à des régimes de retraite. Cette année-là, 7,6 p. 100 de tous les participants à des régimes de retraite étaient associés à des régimes à cotisations déterminées, régimes qui représentaient 59,8 p. 100 de tous les régimes de retraite.

L'application, dans certaines provinces, de normes plus strictes en matière de pensions qui ont occasionné par le fait même des accroissements de coût, a amené un nombre croissant d'employeurs à instituer des régimes à cotisations déterminées, plutôt que des régimes à prestations déterminées. Les petits employeurs en particulier, s'ils offrent un régime, peuvent préférer la simplicité administrative et le contrôle des coûts inhérents aux régimes à cotisations déterminées. Selon un analyste, des normes plus strictes peuvent s'avérer particulièrement onéreuses pour les petits employeurs qui n'ont que de petites marges de profit et qui utilisent beaucoup de main-d'oeuvre. La couverture est déjà réputée particulièrement basse chez ces employeurs qui sont bien souvent moins capables de régler les dépenses administratives et contributives relatives aux régimes de pension, même sans avoir à payer les dépenses relatives à des normes plus strictes en matière de régimes de retraite(1).

RÉGIMES DE RETRAITE CONTRIBUTIFS ET NON CONTRIBUTIFS

Au début de 1988, 53,7 p. 100 des régimes de retraite professionnels, qui couvraient 69,8 p. 100 de tous les participants à des régimes de retraite, étaient de nature contributive. Les régimes contributifs étaient plus répandus dans le secteur public que dans le secteur privé et, cette année là, ils représentaient 94,3 p. 100 de tous les régimes du secteur public et couvraient 99,6 p. 100 de tous les participants du secteur public. Dans le secteur privé, les régimes

---

(1) Conseil national du Bien-être, *Voies de la réforme des pensions*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1984, p. 21 et 38.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contributifs constituaient 51,8 p. 100 de tous les régimes et couvraient 45,5 p. 100 des travailleurs. De tous les régimes non contributifs en vigueur au début de 1988, 99,4 p. 100, couvrant 99,4 p. 100 de tous les participants à de tels régimes, se trouvaient dans le secteur privé.

Au début de 1988, 45,8 p. 100 de tous les participants à un régime contributif étaient tenus de payer des cotisations de 7 p. 100 et plus de leur salaire; presque tous ces participants oeuvraient dans le secteur public où les taux de cotisation sont généralement plus élevés que dans le secteur privé. En 1988, 70,7 p. 100 des participants aux régimes contributifs du secteur public étaient tenus de verser 7 p. 100 ou plus de leur salaire à leur régime de retraite, comparativement à 1,6 p. 100 des participants à des régimes du secteur privé.

ACQUISITION DES DROITS AUX PRESTATIONS, IMMOBILISATION ET TRANSFÉRABILITÉ DES CRÉDITS DE PENSION

A. Acquisition des droits aux prestations et immobilisation des crédits de pension

Lors d'une cessation d'emploi avant la retraite, un employé a le droit de réclamer toutes les cotisations de pension versées par l'employeur en son nom, ou une partie d'entre elles, généralement sous forme de pension différée. Normalement, pour pouvoir se prévaloir de l'acquisition des droits aux prestations, il faut que le participant ait travaillé ou participé au régime de retraite pendant une certaine période. Si l'employé cesse de travailler avant l'acquisition des droits aux prestations, il peut toucher, s'il y a lieu, une somme d'argent correspondant à la valeur de ses propres cotisations, plus l'intérêt accumulé, quoique cette somme ne puisse être obtenue en argent comptant si elle est immobilisée. Par le passé, les lois en matière de normes de pension n'imposaient pas de taux d'intérêt minimum sur les cotisations versées par les employés; certains gouvernements ont récemment décidé d'imposer de tels taux.

L'immobilisation des cotisations s'applique à une situation où les participants au régime de retraite qui cessent leur emploi après avoir satisfait à certaines conditions relatives à la période d'emploi, à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la participation au régime, à l'âge, ou à une combinaison de ces facteurs, ne peuvent percevoir les cotisations versées par l'employeur ou par l'employé, sous forme d'argent comptant, mais se voient plutôt verser une pension différée à l'âge de la retraite. L'immobilisation des cotisations prévient l'utilisation de l'épargne-retraite à des fins autres que la retraite. Le principe d'immobilisation des cotisations peut se défendre en vertu de l'argument selon lequel le gouvernement qui accorde une aide fiscale pour les cotisations aux régimes de retraite, doit s'assurer que ces fonds sont utilisés aux fins pour lesquelles ils étaient à l'origine destinés. Cependant, si le principe est adopté, certaines questions surgissent. Jusqu'à quel point le gouvernement doit-il empêcher les employés de dépenser ce qu'ils estiment être leur propre argent? Le gouvernement ne se montre-t-il pas un peu trop paternaliste en forçant les employés à épargner en vue de la retraite alors qu'ils ont peut-être d'autres priorités?

Lorsque les premières lois établissant les normes relatives aux pensions ont été adoptées, la plupart des régimes de retraite offraient de meilleures conditions d'acquisition des droits aux prestations que celles qui avaient cours à l'époque, c'est-à-dire la nécessité d'avoir 45 ans et de compter 10 ans de service à son actif. À l'heure actuelle, selon les lois adoptées par certains gouvernements, l'acquisition des droits aux prestations et l'immobilisation des cotisations doivent avoir lieu après, tout au plus, deux ans de participation au régime, quoique deux années de service puissent être jugées nécessaires avant que l'employé ne soit en mesure de participer au régime de retraite. Dans d'autres cas, il ne faut pas plus de cinq ans de service ou de participation au régime de retraite.

Ces dispositions améliorées d'acquisition des droits aux prestations et d'immobilisation des cotisations ne doivent pas être rétroactives et ne peuvent s'appliquer qu'aux cotisations faites après les dates de révision des lois pertinentes. La plupart des gouvernements ont choisi de retenir leurs anciennes dispositions d'acquisition des droits aux prestations pour ce qui est des prestations accumulées avant les modifications récentes, alors que d'autres, pour des raisons de simplicité administrative, ont adopté les nouvelles dispositions d'acquisition des droits aux prestations pour tous les participants aux régimes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Au début de 1988, 36,4 p. 100 de tous les régimes de retraite professionnels, qui couvraient 6,5 p. 100 des participants, prévoyaient l'acquisition immédiate des droits aux prestations de retraite, alors que 0,2 p. 100 de tous les régimes, qui couvraient environ 0,2 p. 100 des participants, n'avaient aucune disposition en la matière. De plus, 43,6 p. 100 des régimes, couvrant 50 p. 100 des participants, n'avaient aucune autre disposition d'acquisition des droits aux prestations que celles qui étaient exigées en vertu des lois sur les normes relatives aux pensions. Pour 85 p. 100 des régimes, couvrant 76,5 p. 100 des participants, le nombre d'années de service ou de participation requises pour l'acquisition des droits aux prestations était de cinq au maximum en 1988; il s'agissait là d'une augmentation par rapport à 1986, année où 53 p. 100 des régimes comportaient ces conditions, et elle résultait de changements législatifs. Avant 1988, les participants à des régimes de retraite contributifs jouissaient normalement de périodes d'acquisition des droits aux prestations plus courtes que les participants à des régimes non contributifs, mais des modifications récentes aux lois ont pratiquement éliminé ces différences.

Enfin, en 1988, il y avait très peu de différences entre les régimes du secteur public et ceux du secteur privé en ce qui a trait à la période de cinq années exigée pour pouvoir se prévaloir de l'acquisition des droits aux prestations. Cette année-là, 78 p. 100 des participants aux régimes du secteur privé et 74 p. 100 des participants aux régimes du secteur public étaient associés à des régimes qui leur permettaient d'acquérir leurs droits aux prestations après au plus cinq années de service ou de participation.

B. Les avantages possibles d'une acquisition plus hâtive des droits aux prestations

Certains avantages découleraient vraisemblablement de dispositions prévoyant une acquisition plus hâtive des droits aux prestations. Une plus grande mobilité des employés, avec ses répercussions positives sur la croissance économique, est l'un des avantages probables. Actuellement, les employés demeurent souvent au service du même employeur

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

uniquement en raison de la période minimale de service exigée pour qu'ils puissent se prévaloir de l'acquisition de leurs droits aux prestations. Il est possible que cette pratique entrave la mobilité de la main-d'oeuvre. Sans une acquisition plus hâtive des droits aux prestations, certains participants à des régimes de retraite qui ont versé des cotisations à des régimes pendant un certain nombre d'années ne peuvent recevoir qu'un montant limité de prestations, parce qu'ils ont changé d'emploi trop souvent pour pouvoir acquérir le droit de réclamer des prestations de retraite.

De plus, les prestations des régimes de retraite professionnels sont généralement considérées comme étant une rémunération différée à laquelle les employés ont droit et sur laquelle ils devraient avoir un contrôle absolu. À cet égard, les employés devraient peut-être acquérir le droit de réclamer ces prestations au moment où les cotisations sont versées. Une telle pratique conduirait à l'acquisition immédiate des droits aux prestations qui caractérise le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec.

L'acquisition hâtive des droits aux prestations de retraite pourrait aussi mener à un accroissement des niveaux de revenu de retraite et ainsi à une réduction des dépenses dans le cadre du programme de Supplément de revenu garanti (SRG). Actuellement, ce programme est conçu pour garantir un revenu minimum aux bénéficiaires à faibles revenus de la pension de Sécurité de la vieillesse. Si ces personnes pouvaient accroître leurs revenus de retraite par des prestations plus élevées en vertu d'une acquisition plus hâtive de leurs droits aux prestations de retraite, elles seraient alors inadmissibles aux prestations du SRG, ce qui diminuerait les dépenses du gouvernement dans le cadre de ce programme.

C. Les coûts probables d'une acquisition hâtive des droits aux prestations de retraite

Une acquisition plus hâtive des droits aux prestations pourrait cependant avoir des répercussions négatives. L'imposition d'une telle mesure pourrait conduire certains employeurs à abolir les régimes de retraite existants, ou à renoncer à la mise en vigueur de tels régimes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Cela pourrait se produire dans le cas où des employeurs auraient établi des exigences en ce qui concerne l'acquisition des droits aux prestations afin de minimiser le roulement des employés et de retenir les bons employés. Les employeurs pourraient également connaître des dépenses plus élevées si l'acquisition des droits aux prestations pouvait se faire plus tôt. S'ils étaient incapables d'utiliser l'acquisition des droits pour limiter le roulement des employés, les employeurs pourraient mettre en oeuvre d'autres mécanismes visant à limiter la mobilité de la main-d'oeuvre, y compris l'établissement de fourchettes salariales plus grandes, caractérisées par des salaires de base plus bas et une augmentation proportionnelle aux années d'ancienneté(2). Enfin, en vertu d'un programme d'acquisition différée des droits aux prestations, les employeurs peuvent assumer les dépenses relatives à l'amélioration des aptitudes générales ou transférables de leurs employés, ainsi qu'à la formation sur le tas. Une acquisition plus hâtive des droits aux prestations pourrait, par contre, inciter les employés à quitter leurs employeurs, du moins jusqu'à ce que les coûts de formation assumés par l'entreprise aient été recouvrés, ce qui ferait que les employés assumeraient eux-mêmes ces coûts en acceptant des salaires de base plus bas. En dernière analyse, il en résulterait une diminution des investissements dans l'éducation et la formation.

D. Les avantages possibles d'une transférabilité améliorée

La transférabilité se définit comme la possibilité qu'a un employé de transférer ses crédits de pension acquis lors d'une période de service auprès d'un employeur dans un autre véhicule d'épargne-retraite. La transférabilité des crédits de pension comporte plusieurs avantages possibles. Une main-d'oeuvre mobile, comme on l'a déjà mentionné, est un élément important de la croissance économique du Canada, et des dispositions qui favoriseraient le mouvement des crédits de pension faciliteraient la mobilité de la main-d'oeuvre et conduiraient ainsi à un meilleur appariement entre emplois et employés, ainsi qu'à une meilleure efficacité du marché du travail.

---

(2) Ontario Economic Council, *Pensions Today and Tomorrow: An Ontario Economic Council Position Paper*, Toronto, Ontario Economic Council, p. 37.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

De plus, on estime que les prestations d'un régime de retraite professionnel constituent une forme de rémunération différée sur laquelle les employés devraient avoir un contrôle absolu; un employé qui quitte un employeur avant la retraite devrait donc pouvoir opter pour un transfert de ses crédits de pension acquis dans un nouveau régime ou dans un autre véhicule d'épargne-retraite, où les fonds seraient immobilisés.

Par ailleurs, on craint souvent que les faillites ou les fermetures d'entreprises ne conduisent à la perte des avantages relatifs à l'acquisition des droits aux prestations. La transférabilité des fonds de pension accumulés permettrait aux employés qui ont déjà travaillé pour d'autres employeurs, de placer leurs crédits de pension en un endroit qu'ils estiment plus sûr, ce qui par le fait même, diminuerait en tout ou en partie le risque de perdre leurs avantages en raison d'une faillite ou d'une fermeture subie par leur ancien employeur.

En guise de complément ou de substitut aux dispositions améliorées de transférabilité des fonds de pension, certains analystes ont proposé l'adoption d'une forme d'assurance contre la cessation des régimes de pension, semblable à l'assurance-dépôt offerte dans le cadre du programme de la Société d'assurance-dépôt du Canada. Ces analystes prétendent que l'absence d'une telle assurance oblige les participants à assumer les risques d'une abolition de leur régime de pension et d'une perte possible de prestations de retraite(3). Une assurance contre la cessation du régime de pension pourrait en revanche imposer le plus grand fardeau à la majorité des entreprises qui ont des régimes de retraite financièrement sains(4). Enfin, à défaut de l'adoption de dispositions améliorées de transférabilité ou d'un programme d'assurance contre la cessation des régimes de retraite, les bénéficiaires d'un régime de retraite qui serait en situation déficitaire au moment de leur cessation d'emploi pourraient se voir accorder une plus grande priorité sur les actifs de l'employeur.

---

(3) Jihad Nader, "Seven Steps to Pension Policy", *Options politiques*, septembre 1988, p. 31.

(4) Chambre des communes, *Rapport du groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1983, p. 57.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Avec la création du Fonds de garantie des prestations de retraite, qui est entré en vigueur le 4 décembre 1980, le gouvernement de l'Ontario est le seul à avoir créé un programme obligatoire d'assurance des prestations de retraite. Le fonds a été établi afin d'accroître la protection offerte en vertu de la loi aux personnes qui participent à un régime de retraite, dans l'éventualité où leur régime de retraite serait aboli, en tout ou en partie, particulièrement en raison d'une faillite ou d'une fermeture. Dans de telles circonstances, le Fonds a pour but de garantir le paiement de certaines prestations de retraite, dans des limites déterminées. Depuis le 4 août 1983, les employeurs qui versent des cotisations à des régimes à prestations déterminées sont tenus de payer des cotisations annuelles afin de financer le Fonds.

Comme nous l'avons déjà dit, les employés pourraient éventuellement contribuer à plusieurs régimes de retraite professionnels au cours de leur carrière. Si les crédits de pension n'étaient pas transférables et s'ils étaient confiés à chaque employeur, alors, au moment de la retraite, un employé pourrait recevoir des prestations différées de plusieurs régimes de retraite. Chaque employeur serait obligé de s'acquitter de certains frais administratifs pour pouvoir retrouver l'employé et lui verser ses prestations. Cependant, grâce à la transférabilité, l'employé pourrait transférer ses crédits de pension chez chaque nouvel employeur, de sorte qu'au moment de sa retraite, le dernier employeur pourrait émettre un seul chèque de prestations tant pour son propre régime de retraite que pour ceux de tous les employeurs précédents. Sur le plan administratif, cela serait avantageux puisque les coûts associés au traitement des chèques de prestations seraient assumés par un seul employeur, plutôt que par plusieurs.

Enfin, une meilleure transférabilité des fonds de pension pourrait conduire à une augmentation des revenus de retraite et à une diminution des demandes de paiements tels ceux du programme de Supplément de revenu garanti (SRG). Sans de telles dispositions de transférabilité, de nombreux employés pourraient ne pas recevoir une pension jugée "appropriée" au moment de la retraite, à cause de leur grande mobilité et de la perte des crédits de pension occasionnée par chaque changement d'emploi.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. Le coût possible d'une transférabilité améliorée

Toutefois, malgré ces avantages possibles, il y a peut-être un prix à payer pour l'adoption d'une telle transférabilité. Celle-ci pourrait, par exemple, empêcher un employeur d'atteindre les buts qu'il poursuit dans l'établissement de son régime de retraite, amener certains employeurs à s'abstenir d'offrir un régime de retraite, ou à abolir un régime existant, causer certains problèmes d'ordre administratif aux employeurs et des problèmes législatifs aux deux paliers de gouvernement et mettre en jeu la viabilité financière et les rendements élevés de certains régimes de pension. Les employeurs conçoivent souvent leurs régimes de retraite de façon à encourager les bons employés à demeurer à leur emploi, ce qui rend les dispositions de transférabilité complète incompatibles avec leurs buts(5). Les employeurs privilégient souvent des mesures de rémunération différée comme les pensions tant parce qu'elles encouragent les employés à travailler diligemment afin de conserver leur emploi et avoir accès à ces paiements différés que parce qu'elles permettent de diminuer le roulement. Pour leur part, il se peut que les employés trouvent que ces projets de report des prestations ne sont pas indésirables, pourvu que leurs salaires soient suffisamment élevés pour compenser ce report et, par conséquent, l'incertitude quant à la perception des prestations, et qu'ils soient pleinement assurés que l'employeur leur versera les prestations différées à une date ultérieure. La transférabilité des crédits de pension ou le projet d'assurance contre la cessation du régime de retraite dont nous venons de traiter offrent peut-être de telles garanties.

L'élaboration de régimes de retraite professionnels sur une base suffisamment uniforme pour permettre des transferts réciproques de crédits de pension entre les employeurs faciliterait certainement cette transférabilité. Cependant, le nombre important de régimes de retraite professionnels, de même que les différences substantielles quant à leur structure et au type de prestations versées rendent la mise en place

---

(5) *Ibid.*, p. 51.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'arrangements réciproques difficile, sinon impossible. Les arrangements réciproques entre employeurs d'une même industrie sont peut-être possibles, mais ils ne profiteraient pas aux travailleurs qui passent d'un type d'industrie à un autre. Les problèmes inhérents à la négociation de tels arrangements réciproques pourraient amener certains employeurs à tout simplement abolir leur régime de retraite. Étant donné que les régimes de retraite professionnels sont régis par le gouvernement provincial dans certains cas et par le gouvernement fédéral dans d'autres, ces gouvernements devraient adopter une législation universelle en ce qui a trait aux exigences de transférabilité pour que celle-ci puisse être pleinement adoptée par tous les employeurs et dans toutes les provinces. En arriver à ce que toutes les parties concernées s'entendent pourrait s'avérer une tâche énorme.

Enfin, la transférabilité permettrait à un employé qui cesse son emploi de recevoir des prestations du fonds de pension d'un ancien employeur. Certains craignent que la viabilité d'un tel régime de retraite et les intérêts des autres participants soient mis en jeu si un nombre important de participants cessaient leur emploi et transféraient la valeur de leurs crédits de pension en même temps(6). De plus, la transférabilité des crédits de pension aurait pour effet d'accroître les exigences relatives aux liquidités des régimes de retraite et il faudrait qu'une grande partie des actifs des régimes soit constituée de titres liquides de manière à ce qu'on puisse répondre aux demandes de transfert de crédits d'un nombre indéterminé d'employés qui quitteraient leur emploi. Ces titres ont généralement un rendement inférieur aux autres et, par conséquent, le taux de rendement, et en fin de compte peut-être même le montant des prestations, pourrait être affecté à la baisse.

PROTECTION CONTRE L'INFLATION

Étant donné que relativement peu de régimes de retraite ajustent automatiquement les prestations en fonction de l'augmentation du

---

(6) *Ibid.*, p. 52.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

coût de la vie lorsque l'employé est à la retraite, il se trouve que ces prestations sont souvent grugées par l'inflation. Néanmoins, certains employeurs accordent, de temps à autre, des augmentations spéciales de prestations, ce qui contrecarre en partie les effets de l'inflation; il n'y a toutefois aucune garantie que des augmentations seront accordées dans l'avenir. De telles augmentations sont plus courantes dans le secteur privé que dans le secteur public et peuvent consister en un certain pourcentage ou en une somme d'argent fixe, selon les besoins des employés retraités et selon la possibilité qu'a l'employeur de financer de telles augmentations.

D'après une étude effectuée en 1987 auprès de 284 sociétés canadiennes, alors que le taux cumulatif d'inflation entre 1976 et 1986 a été de 110 p. 100, il appert que la moyenne cumulative des prestations supplémentaires versées pendant cette période n'a été que de 29 p. 100(7). De plus, une étude nationale portant sur les gros régimes de retraite du secteur privé a révélé que bien que 80 p. 100 des régimes aient bénéficié d'ajustements spéciaux tenant compte de l'inflation de 1971 à 1975, ces ajustements n'ont couvert en moyenne que 66 p. 100 de l'augmentation du coût de la vie à cette époque(8). Qui plus est, si le taux annuel d'inflation est de 4 p. 100 et que les régimes de retraite des prestataires ne renferment pas de clause d'indexation(9), ces derniers perdent environ 30 p. 100 de leur pouvoir d'achat en dix ans. L'inflation modifie la valeur des pensions versées pendant la retraite; elle modifie également la valeur des crédits de pension gagnés avant la retraite, quoique les régimes basés sur la moyenne des gains des dernières années assurent une certaine protection contre l'inflation étant donné que les prestations versées sont calculées à partir des gains réalisés au cours des dernières années avant la retraite.

---

(7) Ann Finlayson, "Whose Money is it, Anyway?", *Report on Business Magazine, The Globe and Mail*, janvier 1989, p. 60.

(8) Conseil national du Bien-être, *Guide des pensions*, ministère des Approvisionnements et Service, Ottawa, 1989, p. 53.

(9) Conseil national du Bien-être, *Guide des pensions*, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1989, p. 44.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En 1988, 6,1 p. 100 de tous les régimes de retraite professionnels, qui couvraient 34,3 p. 100 de tous les participants, prévoyaient, en tout ou en partie, une augmentation automatique des prestations de retraite en fonction du coût de la vie; 88 p. 100 des participants ainsi protégés travaillaient dans le secteur public. Cette année là, 12,9 p. 100 des régimes de retraite du secteur public, qui couvraient 67,3 p. 100 de tous les participants aux régimes du secteur public, comportaient, en tout ou en partie, une certaine forme d'indexation au coût de la vie. Ces données se comparent avec les 5,8 p. 100 des régimes, couvrant 7,5 p. 100 des participants, du secteur privé qui, cette année-là, étaient totalement ou partiellement indexés au coût de la vie. Toutefois, ces données ne tiennent pas compte des augmentations périodiques spéciales dont font parfois l'objet les prestations de retraite. Une donnée revêt cependant une plus grande importance: 93,9 p. 100 des régimes, qui couvraient 65,7 p. 100 des participants, ne comptaient aucune disposition d'indexation des prestations de retraite en 1988.

La plupart des employeurs s'opposent à une protection obligatoire contre l'inflation, estimant que les régimes de retraite sont, de leur part, une initiative volontaire. Néanmoins, selon un analyste, la plupart des gouvernements envisagent d'exiger qu'au moins une partie de toutes les pensions et pensions différées gagnées après le 1er janvier 1991 soient indexées annuellement de 75 p. 100 de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation, moins 1 p. 100. Cette "partie" à indexer représente la partie de la pension gagnée chaque année, qui ne dépasse pas 2 p. 100 du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension, comme le précisent le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec(10). L'Ontario s'est déjà engagée à exiger la protection obligatoire des régimes de retraite contre les effets de l'inflation, un engagement que le premier ministre Rae a confirmé récemment lorsqu'il a indiqué que la législation à venir sur les régimes de retraite allait traiter de l'indexation, tout comme de la propriété des surplus des caisses de retraite.

---

(10) L. Jacques Pelletier, "Pension Reform - Have We Seen The End?" *CMA Magazine*, novembre 1989, p. 24.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le concept de relèvement automatique des pensions pour pallier aux augmentations du coût de la vie a suscité beaucoup d'intérêt, et les coûts substantiels inhérents à un tel projet ont également fait l'objet de discussions. Selon un analyste, les employés devront partager ces coûts, soit en recevant au début de leur pension des prestations moins élevées, soit en se contentant d'une indexation moindre, soit en acceptant une combinaison des deux possibilités. De nombreux employeurs pensent qu'on ne peut attendre d'eux qu'ils assument des dépenses illimitées; à leur avis, une indexation limitée ou une autre solution telle que l'utilisation des surplus des caisses de retraite pourrait peut-être constituer une solution de rechange(11). On s'attend que si les employeurs doivent offrir de meilleures prestations de retraite, par exemple, par une protection contre l'inflation, ils devront, sans que soit tenu compte des effets que cela pourrait avoir sur l'amélioration de la productivité, recevoir des concessions équivalentes soit en diminutions salariales, soit sous forme d'une réduction d'autres parties du programme de rémunération, d'une augmentation des prix, ou d'une combinaison de tous ces facteurs.

De plus, des programmes instaurés en fonction du revenu comme le SRG peuvent décourager les bénéficiaires de vouloir acquérir des prestations de retraite qui sont à l'abri de l'inflation, puisque les régimes de retraite publics indexés peuvent remplacer des régimes de retraite dont la valeur réelle diminue au moment de la retraite. En fait, les travailleurs à faibles revenus ou les travailleurs peu soucieux d'économiser leur argent peuvent préférer ne pas diminuer leurs revenus actuels pour verser des cotisations. En outre, une faible diminution du pouvoir d'achat réel des pensions est peut-être la meilleure chose qui soit, étant donné que la consommation diminue normalement avec l'âge. Enfin, les retraités peuvent tenir tête à l'inflation dans le contexte de leur portefeuille de retraite global.

Le gouvernement devrait-il promouvoir activement la protection des régimes de retraite professionnels contre l'inflation? Il se peut que l'indexation des pensions ne soit pas de nature à préoccuper

---

(11) Frank Speed, "The Disappointments From A Decade of Pension Reform", *Canadian Speeches*, février 1988, p. 8.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les décideurs si, en l'absence de cette indexation, les employés reçoivent dès maintenant des salaires plus élevés ou des privilèges de pension de base plus importants que ce ne serait le cas autrement. Un analyste a déjà avancé que la meilleure solution au problème de l'érosion des prestations de retraite par l'inflation pourrait être l'adoption de politiques monétaires et fiscales conçues pour réduire le taux d'inflation au point où la question de l'indexation ne se poserait plus(12).

LES SURPLUS DES CAISSES DE RETRAITE

A. La question de la propriété

Les taux d'intérêt élevés de la fin des années 70 et du début des années 80 ont contribué à porter de façon significative le rendement des caisses de retraite à des niveaux plus élevés que prévus par les actuaires lorsqu'ils ont établi les niveaux de cotisation. Ainsi, plusieurs régimes de retraite ont commencé à accumuler des surplus, la valeur actuarielle de l'actif dépassant la valeur du passif que constituent les prestations à verser. Dans plusieurs cas, ces surplus occasionnés par un "intérêt élevé" ont augmenté lorsque le passif des caisses de retraite a diminué en raison de coupures de postes et de la baisse du taux d'augmentation des salaires, ainsi que du gel et des réductions de ces derniers. Les taux d'intérêt élevés ont également provoqué des baisses relatives du coût d'achat des rentes pour les retraités. De plus, avec la chute des taux d'intérêt nominaux au milieu des années 80, l'augmentation de la valeur des titres a contribué à des augmentations additionnelles des revenus de pension. Tous ces facteurs ont fait que plusieurs régimes de retraite à prestations déterminées ont accumulé plus d'actifs que les actuaires n'avaient estimé nécessaires pour payer les prestations.

Dans un régime de retraite actif, les surplus prévus pour une date en particulier tiennent à une estimation et peuvent varier considérablement, selon les méthodes actuarielles utilisées pour évaluer les actifs et le passif que sont les prestations à verser. Certaines lois stipulent certaines projections d'évaluation.

---

(12) James Pesando, "Indexing of Private Pensions: An Exchange", *Analyse de politiques*, été 1979, p. 428.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La question de la propriété de ces surplus fait actuellement l'objet d'une controverse. Plusieurs questions se posent: Les employeurs devraient-ils pouvoir recouvrer ces surplus pour leur usage personnel, étant donné que les conditions de certains régimes n'autorisent les participants à réclamer que ce qui leur a été promis en matière de prestations? Ces surplus devraient-ils être utilisés pour protéger ou améliorer la valeur des prestations de retraite des participants, étant donné que ces derniers ont gagné, sous forme de rémunération différée, ce qu'ils ont versé comme cotisations et qu'ils ont par conséquent droit au remboursement total de ces cotisations(13)?

Certains employeurs affirment que les surplus générés par les rendements "d'intérêt excessif" leur appartiennent puisqu'en raison de leur responsabilité en cas d'insuffisance de fonds, ils sont en droit de recevoir les surplus en retour des risques qu'ils assument tant que le paiement des prestations de retraite n'est pas mis en péril. Ils affirment qu'ils devraient pouvoir retirer tous les surplus et les utiliser pour diminuer ou suspendre leurs cotisations périodiques aux fonds de pension. Qui plus est, dans le cas des régimes à prestations déterminées, les employeurs font essentiellement des "suppositions intelligentes" quant aux cotisations nécessaires pour garantir les montants futurs de prestations. Si la supposition est en-deça de la réalité, l'employeur doit assumer la responsabilité des insuffisances de fonds. Si la supposition dépasse la réalité et que les employeurs ne peuvent pas recevoir les cotisations versées en excès, ils peuvent limiter le montant de leurs cotisations de manière à minimiser l'ampleur du surplus et, en conséquence, les pensions peuvent être moins sûres(14).

Par ailleurs, d'autres proposent que les bénéfices résultant d'intérêts élevés soient utilisés pour accroître les prestations, pour protéger les participants contre l'inflation, pour réduire le montant des

---

(13) Bernard Adell, "Pension Plan Surpluses and the Law: Finding a Path for Reform", *Ontario Task Force on Inflation Protrection for Employment Pension Plans Report*, 1988, p. 211.

(14) Speed (1988), p. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

cotisations des employés, pour constituer une réserve pour éventualités qui permettrait de faire face aux tendances financières défavorables dans l'avenir, ou pour toute autre raison qui profiterait aux employés puisque ces fonds appartiennent aux participants aux régimes de retraite. Ce point de vue est conforme à l'opinion selon laquelle les régimes de retraite sont une forme de rémunération différée et que tout surplus de caisse de retraite fait partie de cette forme de rémunération. De plus, selon un analyste, les employeurs n'assument pas seuls tous les risques, étant donné que les employés risquent de voir la valeur réelle des prestations garanties décliner entre le moment où la promesse est faite et le moment où les prestations sont versées. Ces facteurs liés au marché, particulièrement l'inflation, qui sont en grande partie responsables des surplus, sont également ceux qui diminuent la valeur réelle des prestations promises à l'origine, avant leur versement(15). Enfin, il peut y avoir, dans les régimes contributifs, une entente implicite entre l'employeur et les employés quant au partage du coût du régime de retraite. Dans une telle situation, les employés peuvent être moralement admissibles à une partie de tout surplus. Cette prérogative morale peut également exister lorsque les cotisations d'un employeur à un régime de retraite sont versées en échange d'une plus petite augmentation salariale ou d'autres formes de compensation et lorsque les employés ont versé des cotisations dans l'espoir de récolter des prestations dont la valeur réelle ne diminuerait pas beaucoup avec le temps.

Le traitement et l'utilisation des surplus sont généralement déterminés par les modalités du régime de retraite, les documents concernant la mise en fiducie des caisses de retraite, les conventions collectives, les communications avec les employés, les lois et l'interprétation de toutes ces questions par les tribunaux. Souvent, les documents relatifs aux régimes de retraite révèlent peu de choses ou témoignent d'une certaine ambiguïté quant à la question de la propriété des surplus et de leur usage légitime, étant donné que bon nombre de ces documents ont été établis à une époque où ces surplus ne faisaient pas problème. Cependant, plusieurs gouvernements exigent, comme condition

---

(15) Adell (1988), p. 234.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

préalable à l'enregistrement d'un régime, que le texte du régime de retraite contienne des renseignements relatifs au traitement des surplus, lorsque le régime est en vigueur et lorsqu'il prend fin. Les normes en matière de pension de certains gouvernements prévoient que l'employeur ne peut recevoir de surplus à moins que le régime ne l'y autorise explicitement; d'autres normes prévoient que l'employeur peut retirer les surplus d'un régime actif si l'autorité compétente est par ailleurs satisfaite de l'admissibilité du demandeur à cet égard. Les surplus peuvent être perçus par un employeur, soit par l'intermédiaire d'une "période d'exonération de cotisations", ou par des retraits de fonds. Bien que ces deux possibilités aient les mêmes effets à long terme, puisque dans chacun des cas le surplus voit sa valeur diminuée d'un certain montant, dont l'employeur peut disposer pour d'autres fins, il reste que leurs effets pratiques et symboliques peuvent être différents, les périodes d'exonération de cotisations jouissant d'une plus grande popularité(16).

B. Période d'exonération des cotisations

Bien que toutes les lois canadiennes relatives aux régimes de retraite autorisent les employeurs à utiliser les surplus afin de diminuer le montant des cotisations qu'ils auraient à verser, les limites et les exigences particulières varient. Lorsque de telles circonstances existent, la pratique la plus courante est l'utilisation de la période d'exonération de cotisations, en vertu de laquelle l'employeur utilise les surplus pour couvrir les frais administratifs courants, au lieu de payer ses cotisations au régime.

C. Retraits

Il existe des contrôles législatifs sur le retrait des surplus par l'employeur; ces contrôles visent à protéger la solvabilité du régime, ainsi que les droits actuels et éventuels des employés à l'égard des surplus. De nombreux gouvernements exigent que lorsqu'un employeur puise dans un régime de retraite actif, une partie du surplus demeure dans

---

(16) *Ibid.*, p. 242.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

le régime. De plus, les employés ont généralement le droit d'être avisés de la demande de retrait du surplus par l'employeur. Normalement, les lois imputent à l'employeur la responsabilité de démontrer qu'il a droit d'effectuer un retrait des surplus et même s'il existe dans le texte du régime une clause provoyant le retrait des surplus, il est possible que à sa validité soit contestée. Les tribunaux peuvent être appelés à déterminer qui est propriétaire des surplus de régimes de retraite en interprétant les documents relatifs au régime et les rapports juridiques qu'ils créent.

Les cas où les retraits sont autorisés et où les montants doivent être crédités au fonds après une certaine période, suscitent certaines questions. Ces "prêts" devraient-ils être consentis à un taux de rendement inférieur à celui du marché? Doit-on imposer un critère de "pratiques d'affaires" préalable au retrait d'un surplus? Les employeurs devraient-ils être autorisés à "emprunter" pour des raisons autres que celles pour lesquelles des prêts ne pourraient être consentis sur le marché financier(17)?

Il est probable que la croissance future des surplus des caisses de retraite soit limitée par des exigences législatives en faveur d'une amélioration des prestations de retraite et par des corrections possibles des marchés boursiers. Le vieillissement de la main-d'oeuvre et la probabilité d'un ralentissement de sa croissance sont également des facteurs à prendre en considération; ainsi, une plus grande proportion d'employés jouira de revenus élevés sur lesquels les prestations sont basées, un plus grand nombre d'entre eux atteindra l'âge de la retraite et un plus petit nombre d'employés versera des cotisations dans les régimes de retraite. Il serait peut-être possible d'autoriser des retraits de surplus seulement lorsque l'actif dépasserait le passif d'une certaine marge et après que les cotisations auraient, pendant une certaine période, été prélevées à partir des fonds excédentaires. Ces retraits seraient également autorisés dans la mesure où ils serviraient à réduire les dettes de l'entreprise, ou dans la mesure où les fonds seraient utilisés d'une autre manière "acceptable".

---

(17) *Ibid.*, p. 240-241.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PRESTATIONS AUX SURVIVANTS

Avant les modifications apportées récemment aux lois sur les normes de pension, il n'existait aucune exigence forçant les régimes de retraite professionnels à accorder des prestations aux survivants, sinon le remboursement des cotisations versées par le participant si ce dernier mourait avant sa retraite. Cependant, en vertu de certaines lois sur les normes en matière de pension, le conjoint d'un participant qui décède après avoir répondu aux exigences d'acquisition des droits aux prestations doit recevoir une partie ou la totalité de la valeur échangée de la pension différée gagnée après l'entrée en vigueur de la loi. Cette valeur doit être perçue sous forme de pension immédiate ou différée. Une telle disposition n'a pas à être appliquée si les deux conjoints ont renoncé par écrit à la pension de survivant.

En 1988, 6, p. 100 des régimes de retraite professionnels, qui couvraient 14,5 p. 100 des participants, ne prévoyaient aucun versement de prestations aux survivants, si ce n'est le remboursement des cotisations versées par le participant décédé avant sa retraite. De plus, 46 p. 100 de tous les régimes de retraite prévoyaient le remboursement des cotisations des employeurs et des employés et 40,3 p. 100 un remboursement des cotisations versées par les employeurs. Enfin, cette année-là, 7,2 p. 100 des régimes de retraite prévoyaient le versement d'une pension au conjoint lorsque le conjoint participant au régime décédait avant sa retraite. Il est intéressant de noter que plus de 66 p. 100 des participants à des régimes de retraite du secteur public ont pu se prévaloir d'une pension automatique versée au conjoint advenant le décès du participant avant sa retraite, alors que seulement à 26 p. 100 des participants à des régimes de retraite du secteur privé ont pu se prévaloir de ce droit. De plus, bien que trois régimes de retraite du secteur public couvrant 87 participants ne prévoyaient aucune prestation de décès, la même chose était vraie pour 295 régimes du secteur privé, couvrant 4 p. 100 des participants à ces régimes.

De même, en 1988, à la mort d'un employé retraité, la plupart des régimes de retraite accordaient un certain type de prestations

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

aux survivants, qui dépendaient généralement du type de rente utilisée en vertu du régime. En vertu de nombreuses normes en matière de pensions, les pensions conjointes et les pensions versées aux survivants, équivalentes d'après les calculs actuariels au type normal de pensions, sont obligatoires pour tous les membres participants, bien que ceux-ci puissent y renoncer.

En 1988, 8,4 p. 100 des régimes de retraite professionnels, qui couvraient 13,4 p. 100 des participants, prévoyaient le versement d'une rente viagère au participant seulement, alors que 77,9 p. 100 des régimes, couvrant 33,1 p. 100 des participants, prévoyaient le versement d'une rente viagère au participant, avec annuités garanties pendant un certain nombre d'années, peu importe les circonstances. En vertu de ce type de régime, le ou la bénéficiaire d'un employé retraité qui serait décédé pendant la période couverte par la garantie, aurait reçu des prestations pendant tout le reste de cette période. Environ 71 p. 100 des membres participant à un régime de retraite pourvu d'une telle disposition jouissaient d'une période de garantie de 5 ans en 1988, alors que 27 p. 100 des participants jouissaient d'une période de garantie de 10 ans. Également, en 1988, 8,2 p. 100 des régimes, couvrant 46,9 p. 100 des participants et comprenant plusieurs des plus gros régimes de retraite des secteurs public et privé, prévoyaient le versement d'une pension au conjoint. La plupart de ces régimes accordaient aux bénéficiaires la moitié de la pension de l'employé retraité. Enfin, dans le cas de 1,6 p. 100 des régimes, couvrant 4,9 p. 100 des participants, les prestations de décès étaient versées par l'employeur, sous forme de somme forfaitaire, des contributions de l'employeur dans certains cas, de celles de l'employé, moins les prestations de retraite versées à la date du décès.

De nouveau, en 1988, il y avait de grandes différences entre les régimes de retraite des secteurs public et privé en ce qui a trait au décès après la retraite, particulièrement en ce qui a trait à la pension versée au conjoint. Cette année-là, une pension de conjoint était prévue pour près de 72 p. 100 des personnes participant à des régimes de retraite du secteur public, alors que ce n'était le cas que 26 p. 100 des participants du secteur privé. En outre, plus de 50 p. 100 des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

participants à des régimes de retraite du secteur privé et 12 p. 100 des participants à des régimes du secteur public pouvaient se prévaloir de pensions viagères dotées d'une période minimum de garantie.

Les discussions concernant les prestations versées aux survivants contiennent souvent des allusions à la situation particulière des femmes. La façon dont les femmes seront touchées dans l'éventualité du décès de leur conjoint est au coeur de la question, puisqu'en moyenne, elles vivent plus longtemps que les hommes et ne reçoivent peut-être de plein droit qu'un revenu de pension limité. Qui plus est, les prestations de retraite perçues par les femmes au travail peuvent être inférieures à celles perçues par les hommes, étant donné la plus grande mobilité des femmes, ainsi que les dispositions actuelles concernant l'acquisition des droits aux prestations et la transférabilité. De plus, les femmes sont plus susceptibles d'être engagées dans les industries, entreprises et emplois où les régimes de retraite professionnels ne font tout simplement pas partie des avantages sociaux offerts. Néanmoins, en 1988, les femmes constituaient 36,4 p. 100 des participants aux régimes de retraite; la proportion de ces femmes était plus élevée dans les régimes de retraite du secteur public où elle était de 46,5 p. 100 de tous les participants et plus faible dans les régimes de pension du secteur privé ou elle n'était que 28,2 p. 100 de tous les participants. La participation des femmes aux régimes de retraite professionnels s'est accrue avec le temps et a représenté 80 p. 100 de l'augmentation de 15,5 p. 100 des participants aux régimes de retraite de 1978 à 1988. De plus, la couverture des travailleuses pourrait être améliorée par les récents changements quant à la participation des travailleurs à temps partiel dans ces programmes, dont il a été question plus tôt. Ces changements devraient s'avérer particulièrement bénéfiques pour les femmes, étant donné qu'elles représentaient 71,6 p. 100 de tous les travailleurs à temps partiel en 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONCLUSION

De nombreux travailleurs canadiens tentent d'assurer financièrement leur retraite grâce aux régimes de retraite professionnels. Certains avantages de retraite possibles sont cependant limités par des dispositions établies par la loi ou par le régime de retraite en ce qui a trait à l'acquisition des droits aux prestations, la transférabilité, la protection contre l'inflation, et le traitement des surplus des caisses de retraite. De plus, les revenus de pension des conjoints survivants sont limités par des dispositions légales ou des dispositions propres au régime de retraite.

À l'heure actuelle, on s'inquiète de la solvabilité financière du Régime de pensions du Canada, qui fait partie du premier niveau du système de revenus de retraite. Qui plus est, l'accession à la propriété, une source de revenus de retraite comprise dans le troisième niveau de revenus, n'est tout simplement pas à la portée de nombreux Canadiens. Si l'on ne peut plus compter autant qu'avant sur les premier et troisième niveaux des revenus de retraite, les régimes de retraite professionnels deviennent alors de plus en plus importants. Dans ces circonstances, les questions de l'acquisition des droits aux prestations, de la transférabilité, de la protection contre l'inflation, de l'usage et de la propriété des surplus des caisses de retraite et des prestations versées aux survivants retiendront alors davantage l'attention des décideurs.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Adell, Bernard. "Pension Plan Surpluses and the Law: Finding a Path for Reform". *Ontario Task Force on Inflation Protection for Employment Pension Plans Report.* 1988.

Adell, Bernard. *The Canadian System of Retirement Income Support.* Kingston, Industrial Relations Centre, Queen's University, 1988.

Ascah, Louis. "Recent Pension Reports in Canada: A Survey". *Analyse de Politiques,* 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Chambre des communes. *Rapport du groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions.* Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1983.

Conseil national du Bien-être social. *Guide des pensions.* Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1984.

Conseil national du Bien-être social. *Voies de la réforme des pensions.* Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1984.

Conseil national du Bien-être social. *Guide des pensions.* Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1989.

Conseil national du Bien-être social. *Réforme des pensions.* Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1990.

Finlayson, Ann. "Whose Money Is It, Anyway?". *Report on Business Magazine, The Globe and Mail,* janvier 1989.

Gouvernement du Canada. *Le système de revenu de retraite au Canada: problèmes et possibilités de réforme.* Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1979.

Kumar, Pradeep et Alister M.M. Smith. *Pension Reform in Canada: A Review of the Issues and Options.* Kingston, Industrial Relations Centre, Queen's University, 1981.

Lazar, Harvey. "The Pensions Debate: Adequacy, Equity and Costs". *Canadian Business Review,* été 1980.

Ministère de la Santé et du Bien-être social. *De meilleures pensions pour les Canadiens.* Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1982.

Ministère des Finances. *Plan d'action pour la réforme des pensions: des pensions plus accessibles aux Canadiens.* Ottawa, ministère des Finances, 1984.

Nader, Jihad. "Seven Steps to Pension Policy." *Options politiques,* septembre 1988.

Ontario Economic Council. *Pensions Today and Tomorrow: an Ontario Economic Council Position Paper.* Toronto, Ontario Economic Council, 1983.

Ontario Economic Council. *Pensions Today and tomorrow: Background Studies.* Toronto, Ontario Economc Council, 1984.

Pelletier, L. Jacques. "Pension Reform - Have We Seen the End?". *CMA Magazine,* novembre 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Pesando, James. "Indexing of Private Pensions: An Exchange". *Analyse de Politiques*, été 1979.

Pesando, James. "The Indexing of Private Pensions: An Economist's Perspective on the Current Debate". *Analyse de Politiques*, hiver 1979.

Pesando, James. *Analyse de la réforme ds régimes privés de retraite au Canada*. Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1983.

Pesando, James et S.A. Rea Jr. *Public and Private Pensions in Canada: An Economic Analysis*. Toronto, Ontario Economic Council, 1977.

Speed, Frank. "The Disappointments from a Decade of Pension Reform". *Canadian Speeches*, février 1988.

Statistique Canada. *Régimes de pensions au Canada*. Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1988.